C. R. Rathee *M.A., H.E.S.*
Head : Pol Sci. Deptt.
(Member, Executive Committee India Political Science Association.)
Govt. College, Gurgaon.

Baldev Raj *M.A. (Pol. Sci., History)*
Head : Pol. Sci. Deptt.
G.M.N. College,
Ambala City.

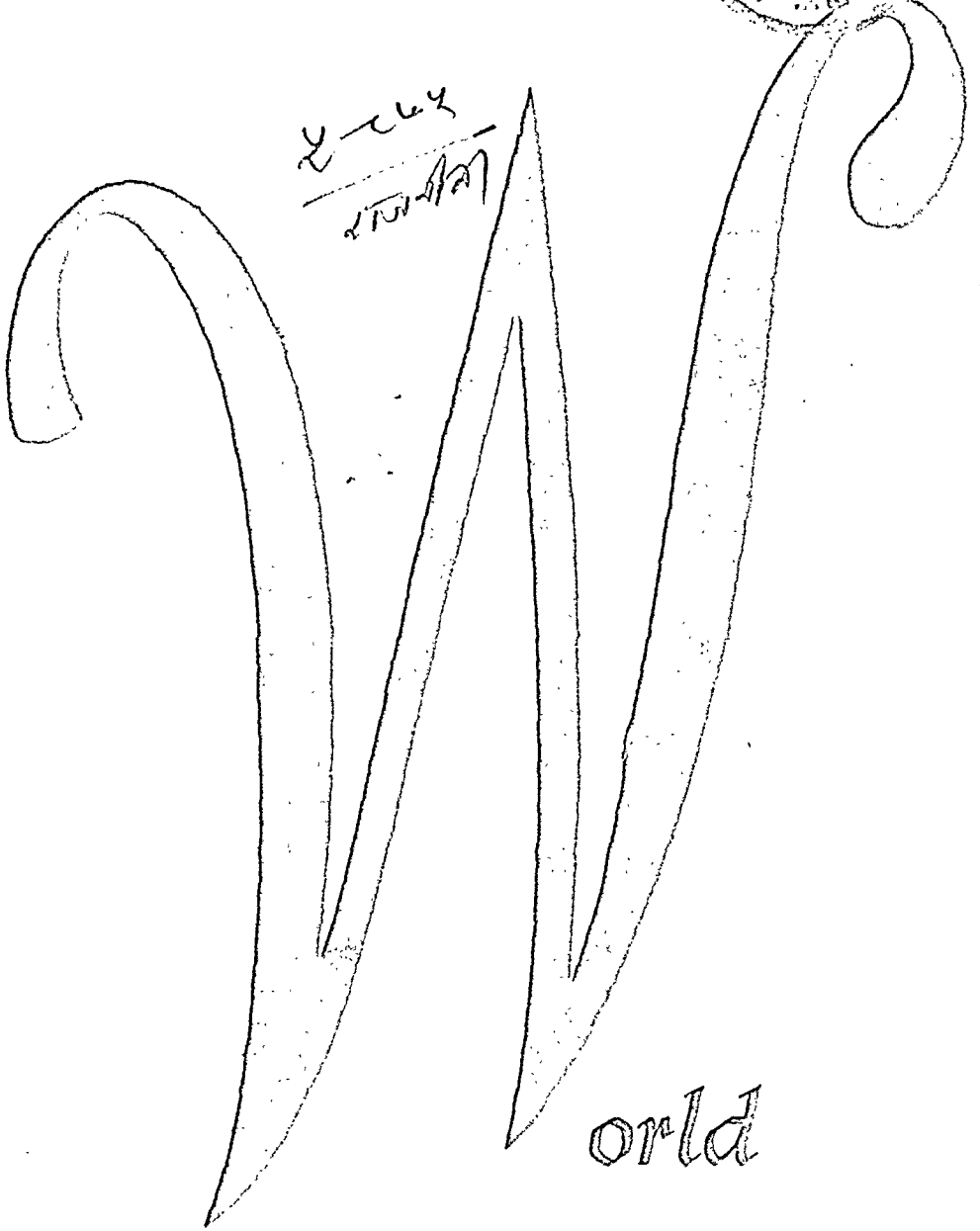
Prof. T. R. Khanna *M.A.*
(Pol. Sci & Econ.)
Head : Pol. Sci Deptt.
Hindu College, Amritsar.

K. L. Lamba *M.A.*
Head : Pol. Sci Deptt.
S. A. Jain College,
Ambala City.

Printed by :
Kuldeep Singh
HAMDARD PRINTING PRESS
Nehru Garden Road, Jullundur City.

Published by :
Ravindra Kumar Jain
RAVI PUBLICATIONS
Ambala City.

1969

Price Rs. 14-00

RAVI PUBLICATIONS
Educational Publishers

Head office :
Bazar Tandura,
AMBALA CITY.

Branch office :
Adda Hoshiarpur
JULLUNDUR CITY.

भूमिका

यह पुस्तक "संसार की प्रमुख शासन प्रणालियां" विश्व के प्रमुख संविधानों का तुलनात्मक अध्ययन है। संसार के कुछ प्रमुख संविधानों का यह परिचयात्मक और संक्षिप्त अध्ययन, विद्यार्थिओं के लिए लाभदायक सिद्ध होगा।

इस पुस्तक में सरल हिन्दी भाषा में संविधानों के औपचारिक तथा व्यवहारिक रूप का विशेष अध्ययन किया गया है। इसमें ग्रेट ब्रिटेन, संयुक्त राज्य अमेरिका, स्विट्जरलैंड, रूस, जापान तथा पाकिस्तान के संविधानों का विस्तृत अध्ययन किया गया है, ताकि संसार के प्रमुख प्रगतिशील देशों में प्रचलित संसदीय, अध्यक्षात्मक, संघीय तथा साम्यवादी शासन प्रणलियों के विषय में ज्ञान प्राप्त किया जा सके। इस पुस्तक में उपरोक्त देशों के संक्षिप्त परिचय के साथ इन के संविधानों के मूल सिद्धान्तों तथा संस्थाओं का वर्णन किया गया है। संसार के संविधानों के इस तुलनात्मक अध्ययन से विद्यार्थियों को सरकारों में होने वाले नवीनतम परिवर्तनों, समस्याओं, सुधार तथा आवश्यक सुझावों का ज्ञान प्राप्त होगा।

हम मौलिकता का दावा नहीं करते। हमने इस पुस्तक को जिन महान ग्रंथों तथा राजनीतिक शास्त्रिओं के विचारों पर आधारित किया है उनके मूल उदाहरण भी दिये हैं, ताकि विद्यार्थिओं का उनसे सम्पर्क बन सके।

पुस्तक की शैली को सरल और स्पष्ट बनाने का प्रयत्न किया गया है। शास्त्रीय शब्दावली को स्पष्ट करने के लिए साथ ही अंग्रेज़ी शब्दों का यथा सम्भव प्रयोग किया गया है। यह इसलिए भी आवश्यक था क्योंकि कई वार विदेशी भाषाओं की शब्दावली का उचित अनुवाद सम्भव नहीं होता।

यह पुस्तक पंजाब विश्वविद्यालय के बी. ए. के द्वितीय तथा तृतीय वर्ष के पाठ्य कर्म के अनुसार लिखी गई है। परन्तु हमें पूर्ण विश्वास है कि यह पंजाबी, कुरुक्षेत्र, आगरा, मेरठ, देहली तथा राजस्थान विश्वविद्यालयों के विद्यार्थियों के लिए भी अत्यन्त उपयोगी सिद्ध होगी।

इस पुस्तक की रचना में हमें प्रो. एम. के. जैन, अध्यक्ष राजनीति विभाग. एम. एल. एन कालिज यमुनानगर, प्रो. के. के. आनन्द, डी. एम. कालिज मोगा तथा प्रो. मीना गुप्ता, आर्य कालिज पानीपत, से जो प्रोत्साहन मिला है इसके लिए हम विशेष रूप से अनुग्रहित हैं। हम अपने मित्र प्रा.अध्यापकों के धन्यवादी हैं जिनकी प्रेरणा से इस पुस्तक की रचना सम्भव हो सकी।

अन्त में हम रवि पब्लिकेशन्स के अभारी हैं जिनके अनथक प्रयत्न तथा सहयोग द्वारा ही इस पुस्तक का प्रकाशन सम्भव हो सका है।

अम्बाला — लेखकगण

जून 1969

विषय-सूची

ग्रेट ब्रिटेन का संविधान

The Constitution of Great Britain

संयुक्त राज्य अमेरिका का संविधान

(Teə Constitution of United States of America)

(The Constitution of United States of America)

स्विटज़रलैंड का संविधान

(The Constitution of switzerland)

सोवियत् समाजवादी गणराज्य संघ का संविधान

(The Constitution of the U. S. S. R.)

जापान का संविधान

(The Constitution of Japan)

पाकिस्तान का संविधान

(The Constitution of Pakistan)

ग्रेट ब्रिटेन का संविधान

THE CONSTITUTION OF GREAT BRITAIN)

1

विषय-प्रवेश

(INTRODUCTION)

इतिहास, प्रकृति, स्रोत
(History, Nature, Sources)

ग्रेट ब्रिटेन (Great Britain)—योरुप के उत्तर में उत्तरी समुद्र (North Sea), अन्ध महासागर (Atlantic Ocean) और इंगलैंड की खाड़ी (English Channel) से घिरा हुआ एक छोटा सा देश है। इसमें चार छोटे-छोटे देश इंगलैंड (England), स्काटलैंड (Scotland), वैल्ज़ (Wales) तथा उत्तरी आयरलैंड (N. Ireland) शामिल हैं। इसका क्षेत्रफल 94,207 वर्गमील या संसार के कुल भू-भाग का 0·2% है। ग्रेट ब्रिटेन, इस प्रकार, भू-भाग में भारतवर्ष से इतना छोटा है कि भारतवर्ष में 12 इंगलैंड जोड़े जा सकते हैं, अर्थात् ग्रेट ब्रिटेन का क्षेत्रफल भारतवर्ष के क्षेत्रफल का बारहवां भाग है।

ग्रेट ब्रिटेन की कुल जनसंख्या इस समय लगभग 5,40,00,000 है। इस प्रकार ग्रेट ब्रिटेन संसार के बड़े बड़े जनसंख्या वाले देशों में दसवां दर्जा रखता है। इस समय संसार के बड़े देशों में चीन (Red China) की जनसंख्या लगभग 70 करोड़ है, और यह सबसे अधिक है। दूसरे नम्बर पर भारतवर्ष है जिसकी जनसंख्या लगभग 53 करोड़ है। ग्रेट ब्रिटेन की जनसंख्या, इस प्रकार, चीन की जनसंख्या का चौदहवां भाग और भारतवर्ष की जनसंख्या का दसवां भाग है।

ग्रेट ब्रिटेन एक उन्नतिशील देश है और यहां के लोग काफ़ी अमीर हैं। ग्रेट

ब्रिटेन की व्यक्तिगत आय (Per capita income) इतनी है कि यह पहले दस समृद्धिशील देशों में से एक माना जाता है। (England 1,698 डालर per year, West Germany 1,700 डालर per year, Russia 1,000 डालर per year, Japan डालर 830, and USA above डालर 2,550)।

ग्रेट ब्रिटेन संयुक्त-राष्ट्रसंघ के 122 सदस्य देशों में से पांच महान् देशों (संयुक्त राज्य अमेरिका (U. S. A.), रूस (U. S. S. R.), फ्रांस (France), राष्ट्रवादी चीन (Nationalist China) तथा इंगलैंड में से एक है और संयुक्त राष्ट्रसंघ (U. N. O.) की सुरक्षा परिषद् (Security Council) का स्थायी सदस्य है। ग्रेट ब्रिटेन एक शक्तिशाली देश है, और संसार के इन पांच महान् देशों—अमेरिका, रूस, फ़्रांस, साम्यवादी चीन (Communist China) और इंगलैंड—में से एक है जिनकी सेनायें आधुनिक अणु-शस्त्रों (Atomic weapons and H. Bombs) से सुसज्जित हैं।

1947 तक ग्रेट ब्रिटेन मानव इतिहास में संसार के सबसे बड़े साम्राज्य का स्वामी था। यह साम्राज्य संसार के गोलाकार (Globe) के सभी ओर फैला हुआ था। इसी कारण यह कहा जाता था कि अंग्रेज़ी साम्राज्य में सूर्य कभी अस्त नहीं होता। इस महान् साम्राज्य में कैनेडा (Canada), भारतवर्ष (India), पाकिस्तान (Pakistan), सिंहल द्वीप (Ceylon), वर्मा (Burma), पश्चिमी और उत्तरीय द्वीप (West Indies and East Indies) तथा अफ़्रीका महाद्वीप के बहुत से इलाके शामिल थे। आज इन देशों में से लगभग सभी देश स्वतन्त्र हो चुके हैं।

सांस्कृतिक दृष्टि से भी ग्रेट ब्रिटेन एक महान् देश है। आधुनिक विज्ञान के निर्माताओं में से महान् विद्वान न्यूटन (Newton) तथा फेराडे (Faraday) ग्रेट ब्रिटेन के निवासी थे। इनके अतिरिक्त ग्रेट ब्रिटेन में बहुत से अन्य वैज्ञानिक भी हुए हैं जिनमें से कई एक को संसार का सबसे बड़ा पुरस्कार नोवल प्राईज़ (Nobal prize) प्राप्त हुआ है। साहित्य और कला में भी ग्रेट ब्रिटेन का नाम सुनहरे शब्दों में लिखा जाता है। संसार के सुविख्यात नाटककार शेक्सपियर (Shakespeare) तथा जी० बी० शाह (G. B. Shaw) इस देश के सांस्कृतिक इतिहास के मुख्य प्रतीक हैं।

"संसार के इतिहास में" सेम्युल फाईनर (Samuel E. Finer) के शब्दों में, 'ग्रेट ब्रिटेन की मानव सभ्यता और संस्कृति को महान् देन सामान्य कानून की प्रभुता तथा संसदीय लोकतन्त्रात्मक प्रणाली है। स्वीडन (Sweden) को छोड़ कर संसार के लगभग सभी संसदीय लोकतन्त्रात्मक प्रणाली अपनाने वाले देशों की सरकार प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से अंग्रेज़ी सरकार के ढांचे पर आधारित है। यहां तक कि अमेरिका की अध्यक्षात्मक प्रणाली (Presidential System) भी अप्रत्यक्ष रूप से

अंग्रेज़ी संविधान की ही देन है।"[1]

ग्रेट ब्रिटेन का विकास
(Evolution of Great Britain)

ग्रेट ब्रिटेन को एक सफल लोकतन्त्रात्मक देश बनाने में निम्नलिखित तत्वों ने योग दिया है :—

1. भौगोलिक स्थिति (Geographical factor) :—ग्रेट ब्रिटेन चारों ओर समुद्र से घिरा हुआ है । 'इंगलैंड की खाड़ी' इसे योरुप महाद्वीप से अलग करती है, जिसकी कम से कम चौड़ाई 22 मील है। यह खाड़ी इंगलैंड के इतिहास में योरुप के आक्रमणों से इसकी रक्षा करती रही। इस खाड़ी के कारण इंगलैंड योरुप के अन्य देशों से अलग रहा। जिसका इसके राजनैतिक जीवन पर गहरा प्रभाव पड़ा। इंगलैंड में बसे हुए लोग अपना जीवन योरुपीय घटनाओं या उपद्रवों से मुक्त व्यतीत कर सके।

इंगलैंड पर आखिरी विदेशी आक्रमण 1066 A. D. में नार्मन विजय (Norman conquest) था। उसके बाद स्पेन ने 1588 में इंगलैंड पर आक्रमण किया (Spanish Armada of Philip II)। परन्तु यह हमला असफल रहा और स्पेन को मुंह की खानी पड़ी। इसी प्रकार 1804 में नैपोलियन (Napoleon) और 1940 में हिटलर (Hitler) की आक्रमण योजनाएं असफल रहीं। इस प्रकार लगभग 900 वर्षों से इंगलैड के लोग विदेशी आक्रमण से मुक्त अपना जीवन अपने ढंग से व्यतीत कर रहे हैं।

समुद्र ने ग्रेट ब्रिटेन में बसे हुए भिन्न भिन्न लोगों, जिनमें एंगलो सेक्सन (Anglo-saxon), वैल्ज़ (Wales), स्काटस (Scots) तथा आयरलैंड (Ireland) के कैथोलिक लोग शामिल हैं, को एक दूसरे के साथ मिलकर रहने के लिए विवश किया। इंगलैंड का राज्य इनमें सबसे अधिक शक्तिशाली था। इसलिए इंगलैंड के राजा ने और कुछ अनुकूल घटनाओं ने आधुनिक ग्रेट ब्रिटेन का निर्माण किया। ट्यूडर (Tuder) वंश के प्रथम राजा हैनरी VII वैल्ज़ का रहने वाला था जिसके कारण इंगलैंड और वैल्ज़ एक दूसरे के करीब आ गये। इसी तरह स्टुयर्ट वंश का

---

[1]Macridias, Roy, C. and Ward, Robert. E. (Ed.) 'Modern Political System : Europe, (Prentice Hall 2nd ed 1968)... . pp. 31, 32.

"In the long perspective of history, however, Britain's pre-eminent contribution to civilization may well come to be listed as the Common law and the invention of parliamentary democracy. Except possibly in Sweden, every such system in the world to-day has been modelled directly or indirectly on the British pattern. This even includes the American Presidential system......".

प्रथम राजा जेम्ज़ I स्काटलैंड का रहने वाला था। सन् 1707 में इंगलैंड, वैल्ज़ और स्काटलैंड को मिला कर आधुनिक ग्रेट ब्रिटेन का जन्म हुआ। सन् 1800 में आयरलैंड को मिलाने का यत्न असफल रहा, परन्तु 1922 में जब आयरलैंड को स्वतन्त्र कर दिया गया तो उत्तरीय आयरलैंड का कुछ भाग ग्रेट ब्रिटेन में शामिल कर लिया गया।

इंगलैंड की स्थिति के कारण इसको बहुत बड़ी सशस्त्र सेना की कभी भी आवश्यकता नहीं पड़ी, जिसका इंगलैंड के जीवन पर दोहरा प्रभाव पड़ा। एक ओर इंगलैंड का राजा बहुत बड़ी सेना न रख सका जिससे वह प्रजा को भारत के सुलतान अलाउद्दीन खिलजी की तरह कुचल न सका। दूसरी ओर इंगलैंड में राजनैतिक दृष्टि से विरोधी पक्ष (Dissidents) के लोग भी सेना का सहारा न ले सके जिससे पाकिस्तान में अयूब और इण्डोनेशिया में जनरल सहार्तों जैसे सैनिक विद्रोह न हो सके। इंगलैंड के लम्बे इतिहास में ऐसी घटना केवल एक बार (1649-60) औलीवर क्रामवैल (Oliver Cromwell) की तानाशाही (Dictatorship) में ही घटी। किन्तु इस घटना का आम जनता पर ऐसा प्रभाव पड़ा कि लोग स्थायी महान् सेना (Large Standing Army) के विरोधी बन गए और इंगलैंड के राजा इस घटना के बाद कभी भी बहुत बड़ी सेना न रख सके जिससे दमन (oppression) और विद्रोह या हिंसा (Violence and Subversion) का खतरा सदा के लिए टल गया।

2. इतिहास की निरन्तरता (The Continuity of History) :—ग्रेट ब्रिटेन के इतिहास की निरन्तरता का लोगों के जीवन तथा संस्थाओं के हर पहलू में प्रदर्शन है। इस देश के इतिहास का आरम्भ अतीत के धुंधले प्रकाश में छिपा हुआ है। यह भी ठीक से नहीं कहा जा सकता कि इंगलैंड का भू-भाग योरुप से कब अलग हुआ, और इस में रहने वाले सबसे पहले लोग कौन थे। परन्तु ईसा के जन्म से लगभग 1000 वर्ष पूर्व योरुप के भिन्न-भिन्न लोगों ने इंगलैंड में बसना शुरु किया। पहले लोग स्पेन से आए उसके बाद कैल्ट (celt), ऐंगलो-सेक्सन, डैन्ज़ (Danes) रोमन (Romans) तथा नार्मन (Normans) ने इस देश में बसेरा किया। 900 A. D. तक इंगलैण्ड में सुसंगठित (organised) जीवन का विकास हुआ। तब से लेकर आज तक इस विकास की धीमी गति बनी हुई है। इंगलैण्ड के अतिरिक्त योरुप का कोई देश ऐसा नहीं जिसमें ऐसे कई उपद्रव न हुए हों, जिन्होंने किसी देश के इतिहास में मौलिक परिवर्तन न किया हो। इस को सिद्ध करने के लिए केवल फ्रांस की महान् क्रांति (The Great Revolution, 1789) और रूस की महान् साम्यवादी क्रांति का उदाहरण ही काफी है। परन्तु इंगलैंड के इतिहास में ऐसा कभी नहीं हुआ या इतना धीरे धीरे हुआ कि उसे विकासवादी क्रांति ही कहना पड़ता है जैसे औद्योगिक क्रांति (Industrial Revolution) थी।

3. औद्योगिककरण (Industrialisation) :—ग्रेट ब्रिटेन का औद्योगिक तथा आर्थिक विकास 1688 की शानदार क्रांति (Glorious Revolution)

के वाद दिन दुगना और रात चौगुना बढ़ने लगा । इसनें 18वीं शताब्दी के अन्त तक औद्योगिक क्रांति ने सोने पर सुहागे का काम किया। सन् 1815 से लेकर 1870 तक ग्रेट ब्रिटेन संसार का सबसे बड़ा औद्योगिक देश बन गया। और इंगलैंड के चप्पे-चप्पे में दिन प्रतिदिन नए कारखाने लगते रहे। यहां तक कि आज भी ग्रेट ब्रिटेन अमेरिका और रूस को छोड़कर संसार में पश्चिमी जर्मनी तथा फ्रांस के साथ औद्योगिक और आर्थिक उन्नति में तीसरे दर्जे पर माना जाता है। औद्योगिकीकरण के साथ इंगलैंड में लोगों का वर्गीकरण हो गया। और इसी वर्गीकरण ने 20वीं शताब्दी के प्रारम्भ में गरीब जनता को सुसंगठित करने के लिए एक नये राजनैतिक दल 'लेवर पार्टी' (Labour party) को जन्म दिया, जिस दल की सरकार आज ग्रेट ब्रिटेन में प्रधान मन्त्री विल्सन (P.M. Wilson) के नेतृत्व में सत्तारूढ़ है। भले ही इंगलैंड में जनता कई वर्गों में बटी हुई है और उसमें समाजवाद के समर्थक भी हैं किन्तु इस पर भी इंगलैंड के अधिकांश लोग लोकतन्त्र को ही सफल मानते हैं और उन्हें अपनी सरकार में दिन प्रतिदिन उत्पन्न होने वाली समस्याओं के सुलझाने की योग्यता में पूर्ण विश्वास है।

4. **सैद्धांतिक आधार का अभाव** (Lack of Ideology) :—ग्रेट ब्रिटेन के विकास की एक मुख्य विशेषता यह है कि इंगलैंड के आधुनिक संविधान के निर्माण में अन्य संविधानों की भांति किसी सिद्धांत या वाद (Ideology or "Ism") का कोई भी हिस्सा नहीं है। केवल जनता की मांगों या सुविधाओं को लोकतन्त्रात्मक ढंग से सुलझाने में ही धीरे धीरे इंगलैंड के अलिखित संविधान का विकास होता रहा। साधारणतय लिखित संविधान किसी सिद्धांत या विचार पर ही आधारित होते हैं, जैसे संयुक्त राज्य अमेरिका (U. S. A.) के संविधान निर्माताओं ने इस देश के संविधान की रचना इस उद्देश्य से की कि अमेरिका में लोग पुर्णत: स्वतन्त्र भी हों और उन्हें बेरोक टोक सम्पत्ति रखने का अधिकार भी दिया जा सके। भारतवर्ष के संविधान का मुख्य उद्देश्य भारत में सुदृढ़ लोकतन्त्र का निर्माण है, जो भारतवर्ष के लम्बे इतिहास में कभी भी लोगों को 1947 से पहले न मिल सका। इसी प्रकार रूस के संविधान का उद्देश्य साम्यवाद (Communism) को सुदृढ़ बनाना है। वेड और फिल्पस (Wade and Phillips) के शब्दों में "एक लिखित संविधान, साधारणत: किसी सैद्धांतिक विचारों का प्रतीक होता है **किन्तु हमारे देश में उन्नति किसी विचारधारा को मानकर नहीं हुई बल्कि 'अनुभव और गल्तियों की प्रणाली द्वारा हुई है। कोई भी सिद्धांत या वाद या फामूला, इसलिए, सरकार के नियमों में दिखाई नहीं देता।**"[1]

1. Wade and Phillips. 'Constitutional Law', Longmans Green, 1955 ......p. 2. "A documentry constitution will normally reflect theoratical beliefs. It is, therefore, not surprising that in our own country, where progress has been achieved less by adherence to philosophical concepts than by the process of trial and error, no written formula have been embodied in a code for rules of government."

3. **एक मिलाजुला संविधान** (Composite Constitution) :— ग्रेट ब्रिटेन का संविधान विकसित संविधान है। यह केवल मुख्य रूप से अलिखित ही नहीं बल्कि इसका निर्माण किसी एक संविधान सभा या राजा द्वारा नहीं हुआ। इस कारण अंग्रेज़ी संविधान वास्तव में इतिहास की देन है। जिस प्रकार छोटी-छोटी नदियें मिल कर क्रमशः एक महान् नदी का रूप धारण कर लेती हैं ठीक उसी प्रकार कई लोगों या जातियों की भिन्न-भिन्न देन ने मिलकर धीरे-धीरे आधुनिक अंग्रेज़ी संविधान को बनाया। **प्रो. ऐडम्ज़** (Adams) के शब्दों में **"अंग्रेज़ी राष्ट्र को अंग्रेज़ी भाषा की भांति अंग्रेज़ी संविधान भी अनेकों विभिन्न साधनों द्वारा निर्मित हुआ है।"**[1] यह बात स्वयं सिद्ध है कि अंग्रेज़ी भाषा कई भाषाओं को मिलाकर बनी है। इसकी लिपी रोमन भाषा से ली गई है और इसमें केल्ट, (Celt) रोमन, जर्मन, फ्रांसीसी, लातीनी (Latin) तथा अन्य कई भाषाओं से शब्द लिए गए हैं। इसी तरह अंग्रेज़ी राष्ट्र के लोग कई जातियों से सम्बन्ध रखते हैं। इनमें केल्ट, रोमन, फ्रांसीसी; जर्मन, एंगलो-सेक्सन तथा अन्य कई जातियों के लोग शामिल हैं। इस प्रकार अंग्रेज़ी संविधान या अंग्रेज़ी सरकार के ढांचे के निर्माण में कई जातियों ने योगदान दिया। केल्ट और रोमन जातियों ने इंगलैंड के संविधान के विकास में कोई सीधा भाग न लिया। एंगलो-सेक्सन, (Anglo-saxon) तथा डैन्ज़ (Danes) जातियों ने आधुनिक अंग्रेज़ी सरकार के ढांचे का निर्माण किया। इस ढांचे के अनुसार राजा (King) सर्वेसर्वा था, परन्तु उसकी शक्तियों के प्रयोग करने में एक प्रसिद्ध सामन्तों की सभा सहायक थी, जिसका नाम वाईटां (Witan) या विटनजेमूट था। इसके लगभग 50 और 60 के बीच सदस्य थे और यह सभा कार्यकारिणी, विधान पालिका तथा न्यायपालिका का काम करती थी, अर्थात इससे यह कहा जा सकता है कि शुरू से ही अंग्रेज़ी सरकार में पृथक्करण के सिद्धांत (Separation of powers) को कोई विशेष जगह नहीं मिली। एंगलो-सेक्सन काल में इंगलैण्ड के स्थानीय सरकार के ढांचे को भी बनाया गया जो आज भी मुख्य बातों में उसी रूप में काम कर रहा है। इस ढांचे में शायर (Shire) या ज़िला, हंडर्ड (Hundred) और छोटे-छोटे गांवों की सभाएं होती थीं।

नार्मन विजय (Norman conquest) के साथ वाईटां के स्थान पर एक महान सभा (Curia Regis) का निर्माण हुआ। राजा राष्ट्र की एकता का प्रतीक बन गया। बाकी सरकार का ढांचा वैसे ही बना रहा। 1295 में ऐडवर्ड I ने आधुनिक पालियामेंट का प्रारम्भ किया। इस तरह कई विभिन्न स्रोतों से आधुनिक अंग्रेज़ी संविधान का क्रमशः निर्माण होता रहा है।

---

1. Adams, George B. "Constitutional History of England......P.5
"The English Constitution like the English nation and the English langnage was derived from a variety of sources."

विकसित संविधान

(British Constitution : a Growth)

"संविधान" शब्द लातीनी भाषा के शब्द 'कांस्टीचूरे' (Constituere) से बना है। इसका अर्थ "स्थापित करना" है। इस प्रकार संविधान किसी राज्य या राष्ट्र के उन मौलिक नियमों का संग्रह है जो सरकार के रूप और अलग-अलग प्रशासकीय संस्थाओं का निर्माण करते हैं। यह नियम यदि लिखित हों तो संविधान को लिखित कहा जाता है और यदि अलिखित हों तो संविधान को अलिखित कहा जाता है। संविधान के लिखित या अलिखित होने का कोई विशेष महत्त्व नहीं होता क्योंकि संसार का कोई भी संविधान लिखित तथा अलिखित नियमों के बिना नहीं चल सकता। इसलिए डा० फाईनर (Herman Finer) के मतानुसार **"प्रत्येक राज्य का संविधान होता है, राजनैतिक संस्थाओं की वह श्रृंखला जो राज्य के अन्दर सम्पूर्ण प्रभुत्व सम्पन्न हो।"[1]** मनरो (Munro) का भी यही विचार है कि **"यदि किसी देश के लोग कुछ ऐसे नियमों या धाराओं या रीति-रिवाजों को स्वीकार करते हों जो उनकी सरकार का आधार हो, तो वे नियम उन लोगों का संविधान बनाते हैं। इसका कोई महत्त्व नहीं कि वे मौलिक नियम किसी एक लेख-पत्र में लिखे गये हों या बहुत से लेखों में बटे हुये हों या कभी भी लिखे न गये हों।"[2]**

अलिखित संविधान

(Unwritten Constitution)

संसार के अनेकों स्वतन्त्र देशों में अकेला ग्रेट ब्रिटेन का संविधान एक अलिखित संविधान है। इस समय संयुक्त राष्ट्र संघ (U. N. O.) के लगभग 124 देश सदस्य हैं। इनमें 123 देशों का संविधान लिखित है। केवल इंगलैंड का संविधान ही अलिखित है। लिखित संविधान की रचना तीन प्रकार से की जा सकती है। (1) संविधान किसी विशेष संविधानिक सभा (Constituent Assembly or Convention) द्वारा एक लेख-पत्र के रूप में लिखा जाये, जैसे संयुक्त राज्य अमेरिका (U. S. A.) का

---

1. Finer, Herman : "Governments of Greater European Powers." (Henry Holt, N. Y.—1956)........p. 42.

"Every state has a constitution : the system of fundamental political institution having supreme authority in its territory."

2. Munro, W. B. :"The Governments of Europe." (MacMillan-N. Y.—1954)........p. 18.

"If certain rules, provisions, and customs are accepted by the people as the basis of government then they have a constitution. It matters little whether the basic rules are embodied in a single document, or in *several documents, or in none at all.*"

संविधान 1787 में उस समय की 13 रियासतों के प्रतिनिधियों की सभा (Convention) द्वारा बनाया गया। इसी तरह भारतवर्ष का संविधान 1949 में एक संवैधानिक सभा द्वारा लिखा गया जो 1946 में बनाई गई थी। (2) संविधान का निर्माण कुछ एक विशेष महान व्यक्तियों द्वारा निर्मित किया जा सकता है, जैसे रूस (U. S. S. R.) का आधुनिक संविधान 1936 में स्टालिन (Stalin) ने कुछ साथियों के साथ बनाया। इस प्रकार नैपाल का संविधान डा० जैनिंगज़ ने लिखा था जो दुर्भाग्यवश इस समय लागू नहीं है। (3) कई बार लिखित संविधान किसी विदेशी सरकार या संस्था द्वारा भी बनाया जा सकता है, जैसा कि कैनेडा (Canada) आस्ट्रेलिया (Australia) का संविधान अंग्रेजी पार्लियामैंट के एक्ट द्वारा बनाया गया था। जापान (Japan) के आधुनिक संविधान को जनरल मैकार्थर (General MacArthur) के आधीन 1947 में मित्र राष्ट्रों की संस्था ने बनाया, जिसे बाद में जापान की शीदेरा सरकार (Shidehara Government) ने स्वीकार कर लिया।

ग्रेट ब्रिटेन का आधुनिक संविधान ऊपर दिये गये किसी भी तरीके से नहीं बना। इस कारण दी ताकवैल (De Tocque ville) ने यह कहा था कि इंगलैंड का कोई संविधान नहीं है, परन्तु यह बात ठीक नहीं है क्योंकि इंगलैंड के संविधान का एक लिखित संविधान की भांति निर्माण नहीं हुआ। इसके विपरीत इंगलैंड का संविधान विकसित संविधान है अर्थात् इंगलैंड का संविधान इंगलैंड के लम्बे चौड़े इतिहास की देन है। इस बात को ध्यान में रखते हुए एनसन (Anson) अंग्रेज़ी संविधान की उचित व्याख्या करते हुए लिखता है **"अंग्रेज़ी संविधान का ढांचा टेढ़ा मेढ़ा है। यह ऐसे भवन की तरह है जिसे कई मालिकों ने बारी बारी अपनाया है और जिसमें वे अपनी सुविधा के अनुसार या समय के फैशन के अनुसार बराबर लगातार परिवर्तन लाते रहे।** इस कारण इस पर बहुत लोगों का प्रभाव पड़ा है और यह (संविधान) क्रमबद्ध न होकर उपयोगी है। इसकी पारिभाषिक शब्दावली अब भी पुरानी है, परन्तु इनका अर्थ बदल चुका है ......। इसमें परिवर्तन अचेतन रूप से होते रहे हैं जिसके कारण कई स्थानों पर कानून और अभिसमयों, व्यवहार तथा सिद्धांत में काफ़ी अन्तर आ गया है।"[1]

1. Anson ; "Law and Customs of the Constitution" ; Vol. I......p. 1.

"The British Constitution is ..a somewhat rambling structure, and like a house which many successive owners have altered just so far as suited their immediate wants or the fashion of the time, it bears the marks of many hands, and is convenient rather than symmetrical. Forms and phrases survive which have long since lost their meaning, and the adoption of practice to convenience by a process of unconscious change has brought about in many cases a divergence of law and custom, of theory and practice".

ग्रेट ब्रिटेन का संविधान पूर्ण रूप से अलिखित संविधान भी नहीं है। इसके कुछ तत्व या नियम लिखे हुए हैं। इस बात का उचित वर्णन करते हुए बिरच (Birch) कहता है कि **"बेशक इंगलैंड का संविधान अलिखित है परन्तु इसका मतलब यह नहीं कि इंगलैंड में कोई संवैधानिक कानून** (a body of Constitutional Law) **लिखित रूप में नहीं है।"** ऐसे कई अधिनियम (Acts) मौजूद हैं जो इंगलैंड की सरकार की विभिन्न संस्थाओं के रूप, शक्तियों और कार्यों का वर्णन करते हैं। उदाहरणतय: बिल आफ़ राईटस (Bill of Rights 1689), ऐक्ट आफ़ सैटलमैंट (Act of Settlement, 1701) राजा की शक्तियों को सीमित करते हैं। इसी प्रकार 1911 और 1949 के पार्लियामैंट ऐक्ट (Parliament Acts 1911, 1949) लार्ड सभा (House of Lords) की शक्तियों को निश्चित करते हैं। इसी तरह 1928 और 1948 के निर्वाचन अधिनियम (People's Representation Act of 1928 and 1948) इंगलैंड की आधुनिक चुनाव पद्धति (Electoral system) को निर्धारित करते हैं। **"इस प्रकार (ग्रेट ब्रिटेन की) सरकार की कई विभिन्न संस्थाओं के सम्बन्ध में लिखित कानून मिलते हैं। यदि किसी बात का अभाव है तो वे ऐसे लिखित तथा कानूनी नियम हैं जो इन संस्थाओं के बीच निश्चित सम्बन्ध को निर्धारित करते हों।"**[1]

इस चर्चा से यह सिद्ध होता है कि इंगलैंड का आधुनिक संविधान अलिखित होते हुए भी आंशिक रूप से लिखित है। इसका निर्माण अन्य देशों के संविधानों की भांति किसी विशेष रीति द्वारा नहीं हुआ है। इसके विपरीत इसका निर्माण इतिहासिक विकास द्वारा हुआ है। यही कारण है कि मनरो (Munro) अंग्रेज़ी संविधान को **"संस्थाओं, सिद्धान्तों तथा व्यावहारिक नियमों का अजीब मिला जुला रूप"** कहता है। इसमें कई अधिनियम और शाही फ़रमान (Charters and Statutes), न्यायाधीशों के निर्णय, देश का साधारण कानून, प्रथायें तथा अभिसमय शामिल हैं। यह किसी एक लेख पत्र (document) में नहीं लिखा हुआ बल्कि सैंकड़ों लेख पत्रों का संग्रह है। **"इसका निर्माण किसी एक स्रोत से नहीं हुआ बल्कि बहुत से स्रोतों से हुआ है। यह अभी भी पूर्ण नहीं है बल्कि एक लगातार अटूट विकास है। यह बुद्धि और व्यवहारिक घटनाओं की सन्तान है जिसका विकास मार्ग कभी अकास्मिक घटनाओं और कभी**

---

1. Birch, A. H. "The British System of Government." (Allen and Unwin Ltd. London—1967)......p. 29.

"There is no lack of statutory provisions regarding the various institutions of government, considered individually. What is lacking is a documentary and authoritative statement of the relations between these institutions."

उच्चकोटि की निर्माण क्रियाओं ने निर्धारित किया है।"[1]

इस तथ्य को सिद्ध करने के लिए निम्नलिखित उदाहरण दिए जा सकते हैं :—

1. **संविधानिक राजतंत्र का विकास** (Development of Constitution Monarchy) :—कानूनी दृष्टि से ग्रेट ब्रिटेन की सरकार का प्रमुख राजा है। आजकल इंगलैंड के सिंहासन पर रानी ऐलिज़बैथ द्वितिय (Elizbeth II) विराजमान है। राजा या रानी राज्य की सर्वोच्च सत्ता का आधार है। राजा ही देश की वास्तविक सरकार अर्थात मन्त्रिमण्डल के मुख्य प्रधान मन्त्री, को सरकार चलाने के लिए नियुक्त करता है। मन्त्रिमण्डल के अन्य मन्त्री भी राजा द्वारा प्रधान मन्त्री के परामर्श पर ही नियुक्त किए जाते हैं। इंगलेंड का मन्त्रिमण्डल रानी का मन्त्रिमण्डल कहलाता है। देश की सभी सेवायें भी रानी की सेवायें कहलाती हैं। इंगलैंड की फ़ौज रानी की सेना कहलाती है। हवाई सेना रानी की हवाई फ़ौज (Royal Air Force) कहलाती है और इंगलेंड के न्यायालय रानी के न्याय को लागू करते हैं। इंगलैंड के कानून रानी के हस्ताक्षर के साथ कानून बनते हैं जबकि उन कानूनों को पास करने का अधिकार पार्लियामेंट को है। किन्तु यह केवल कानूनी व्यवस्था है। वास्तव में रानी का कार्य केवल पार्लियामेंट द्वारा पास किए गए कानूनों पर हस्ताक्षर करने से अधिक नहीं। मन्त्रिमण्डल भी इसी प्रकार लोगों की चुनी हुई पार्लियामैंट में से चुना जाता है। रानी केवल **लोक सदन** (House of Commons) में बहुमत प्राप्त करने वाले राजनैतिक दल के नेता को ही प्रधान-मन्त्री मनोनीत करती है। इस प्रकार वास्तव में राज्य की प्रमुसत्ता पर आज जनता का अधिकार है। इंग्लेंड के इतिहास में यह परिवर्तन धीरे-धीरे हुआ। राजा की राजसत्ता संवैधानिक रूप में आज भी वैसे ही है जैसे इस देश के संवैधानिक इतिहास (Constitutional History) के आरम्भ में थी। परन्तु व्यवहारिक रूप में यह सत्ता आज लोगों के पास है।

इंग्लेंड का संवैधानिक विकास **ऐंगलो सैक्सन** (Anglo-Saxon) काल से शुरू होता है। उस समय राजा सर्वेसर्वा था। परन्तु उसकी सहायता के लिए एक सभा होती थी जिसमें देश के बड़े-बड़े सामन्त शामिल थे। **नार्मन विजन** (Norman Conquest 1066) के बाद भी राजा का पद शक्तिशाली रहा। इतिहास की

1. Munro, Willium. B. and Avearst, M. "Governments of Europe" (Macmillan-4th ed. 1954).................p. 23.

"It is a complex amalgam of institutions, principles, and practices,.........It is not derived from one source, but from several. It is not a completed thing, but a process of growth. It is a chiled of wisdom and of chance, whose course has been sometimes guided by accident and sometimes by high design."

पहली मुख्य घटना, जिसने राजा की शक्ति को सीमित किया और आधुनिक संवैधानिक राजतन्त्र की नींव रखी, महान् पत्र (Magna Carta 1215) थी। मैगना कार्टा के हासल करने में भले ही उस समय के सामन्तों का हाथ था, इंग्लैंड की जनता का नहीं, तो भी इस महान् पत्र ने दो प्रसिद्ध विचारों के साथ आधुनिक संवैधानिक सरकार की नींव रखी। ये दो सिद्धान्त न्यूमैन (Neumann) के शब्दों में यह थे कि "राजा की शक्ति कानून द्वारा सीमित है, और प्रजा को यह अधिकार प्राप्त है कि वह शान्तिपूर्ण ढंग से ऐसी संस्था को बना सकें जो उनके अधिकारों को सुरक्षित रखें (और राजा की शक्ति को सीमित करें)। यहां तक कि यदि शान्ति पूर्ण ढंग से यह न हो सके तो प्रजा संघर्ष से भी राजशक्ति को सीमित कर सकती है।[1] इन्हीं दो सिद्धान्तों के महत्व को बतलाने के लिए स्तब्ज् (Bishop Stubbs) इंग्लैंड के संवैधानिक विकास के इतिहास (English Constitutional History) को मैगना कार्टा पर टीका टिप्पणी का एक लम्बा चौड़ा इतिहास कहता है।[2]

मैगना कार्टा के पास होने के बाद इतिहास में धीरे-धीरे इसका महत्व पता चला। 13वीं और 14वीं शताब्दी में इन्हीं सिद्धान्तों पर राजा और जनता में संघर्ष चलता रहा। इस संघर्ष में राजा एडवर्ड (Edward) तथा रिचर्ड II (Richard II) को सिंहासन से हाथ धोना पड़ा। 15वीं शताब्दी में लंकास्टरियन (Lancasterian) क्रान्ति के उपरान्त राजा की शक्ति सीमित हो गई और देश में संवैधानिक सरकार सथापित हो गई।

परन्तु टयूडर वंश (Tudro) के सिंहासन सम्भालने के बाद 16वीं शताब्दी में राजा की सत्ता फिर बढ़ गई और राजा और संसद में संघर्ष कुछ समय के लिए शान्त हो गया। किन्तु 17वीं शताब्दी में स्टुयर्ट (Stuart) वंश के सिंहासन सम्भालने के बाद यह संघर्ष बहुत बढ़ गया और गृह-युद्ध (Civil war 1642-48) के बाद राजा की निरंकुश शक्ति को बहुत धक्का पहुँचा। अन्त में शानदार क्रांति (Glorious Revolution, 1688) ने राजा की निरंकुश सत्ता को समाप्त कर दिया और संवैधानिक सरकार का निर्माण किया। इस क्रांति के बाद अभिसमयों (Conventions) द्वारा धीरे-धीरे राजा की सत्ता इंगलेंड के मन्त्री-मण्डल को मिल गई जो जनता द्वारा चुनी हुई पार्लियामेंट के प्रति उत्तरदायी है।

---

1. Neumann, Robert. G. "European and Comparative Government." p 10. "......that the King was bound by the Law, and that his subjects had a right to set up machinery to enforce this obligation, if necessary by Civil War."

2. W. Stubbs. "The Constitutional History of England." Vol. II pp. 2.

2. मन्त्री-मण्डल का विकास (Evolution of Cabinet) :—डा० जैन्गिज़ (Jennings) कहता है कि "मन्त्री-मण्डल अंग्रेज़ी संविधान की मूल संस्था है। परन्तु इस संस्था का धीरे-धीरे विकास हुआ है और आज भी इसके मूल तत्वों की व्याख्या करने के लिए कोई लिखित अधिनियम या एक्ट नहीं है"। इसका ढांचा और नियम अधिकांश अभिसमयों (Conventions) द्वारा ही नियत होते हैं। 1688 की शानदार क्रान्ति ने इंगलैंड की पार्लियामैंट को राष्ट्र की सर्वोच्च संस्था बना दिया, परन्तु इस पर भी पार्लिमैंट ने राजा की कार्यपालिका शक्तियों को वैसे ही बना रहने दिया। अर्थात् देश की सरकार का बोझ अब भी राजा के कन्धों पर रहा। राजा को सरकार चलाने के लिए पैसा पार्लियामैंट से लेना पड़ता था क्योंकि वित्तपर पार्लियामैंट का पूर्ण अधिकार स्थापित हो चुका था। राजा ने इस अवस्था में अपने मन्त्रियों को पार्लियामैंट के प्रभावशाली व्यक्तियों में से चुनना शुरू किया ताकि वह अपने प्रभाव से सरकार की आर्थिक मांगों (Economic grants) को पास करवा सकें। इस साधारण प्रथा ने आधुनिक मन्त्री-मण्डल को जन्म दिया।

इस प्रकार इंगलैंड के सर्वोच्च वास्तविक अधिकारी, प्रधानमन्त्री की उत्पत्ति अचानक ही हुई। 1715 में हैनोवर वंश का राजा जार्ज (Georg I) इंग्लैंड के सिंहासन पर बैठा। वह जर्मन था। वह न तो अंग्रेज़ी भाषा जानता था और न ही इंग्लैंड की समस्याओं में उसकी कोई रुची थी। इसलिए जब वह अपने मन्त्रीमण्डल की बैठक में सभापति के नाते बैठता तो मन्त्रियों की बातें उसे समझ नहीं आती थीं क्योंकि वह केवल अंग्रेज़ी भाषा में ही समस्याओं पर विचार विनिमय करते थे। जार्ज प्रथम इन बैठकों से ऊब गया और उसने बैठकों के सभापतित्व को तत्व-कालीन विग दल (Whig Party) के नेता सर राबर्ट वालपोल (Sir Robert Walpole) को दे दिया। इस प्रकार वालपोल इंगलैंड का सर्वप्रथम प्रधान मन्त्री बन गया।

वालपोल 1721 से 1742 तक इस पद पर रहा। विग दल के नेता होने के कारण उसने अपने सभी साथी मन्त्री विगदल से ही चुने और वह अपने विशाल व्यक्तित्व के साथ उन्हें कड़े नियन्त्रण में रखता था। इसका कारण मन्त्री-मण्डल के दो मुख्य सिद्धान्तों का जन्म हुआ। प्रथम जो मन्त्री-मण्डल की सामूहिक नीति का (Collective Policy) का समर्थन नहीं कर सकता था उसे मन्त्री-मण्डल में रहने का कोई अधिकार नहीं था। द्वितीय मन्त्री-मण्डल की सभी कार्यवाही गुप्त रखी जाती थी और उसमें होने वाले परस्पर मतभेद को बाहर लोगों में बोलने का किसी भी मन्त्री को अधिकार नहीं था।

वालपोल सारे मन्त्री-मण्डल में अकेला व्यक्ति था जो लातीनी भाषा जानता था। जार्ज प्रथम भी कुछ लातीनी भाषा से परिचित था। इस कारण केवल वालपोल ही जार्ज प्रथम को मन्त्री-मण्डल में होने वाली बातों या निर्णयों का लातीनी भाषा में वर्णन कर सकता था। इस प्रकार इस प्रथा का जन्म हुआ कि मन्त्री-मण्डल की कार्यवाही को केवल प्रधान मन्त्री ही राजा तक पहुँचा सकता है।

1742 में वालपोल को शराब नियन्त्रण तथा कर प्रस्ताव (Excise Bill) पर लोक सदन (House of Commons) में बहुमत न मिल सका। इस पर वालपोल ने अपना त्याग पत्र दे दिया और मन्त्री-मण्डल को समाप्त कर दिया। उस समय जार्ज द्वितीय (George II) का राज्य था। जार्ज द्वितीय नहीं चाहता था कि वालपोल प्रधान मंत्री के पद से त्याग पत्र दे। इस कारण उसने वालपोल को अपना त्याग पत्र वापस लेने के लिये आग्रह किया। किन्तु वालपोल नहीं माना और इस प्रकार उसने मन्त्री-मण्डल प्रथा के मुख्य नियम को जन्म दिया, कि कोई भी मन्त्री-मण्डल लोक सदन के विश्वास या बहुमत के विना काम नहीं कर सकता और प्रधान मन्त्री का त्याग पत्र सारे मन्त्री-मण्डल का त्याग पत्र है। अर्थात् मन्त्री-मण्डल एक टीम है। जिसमें सभी मन्त्री एक होकर काम करते हैं। वह इकट्ठे ही चल सकते हैं और इकट्ठे ही दफ़तर छोड़ सकते हैं। इस नियम को मन्त्री-मण्डल का पार्लियामैंट के प्रति सामूहिक उत्तरदायित्व (Collective Responsibility) कहा जाता है।

1832 में पार्लियामैंट के सुधार बिल (Reform Act of 1832) के पास करने में जो उलझने उत्पन्न हुई उन्होंने यह निश्चित कर दिया कि राजा प्रधान मन्त्री के चुनाव में मनमानी नहीं कर सकता उसे केवल लोकसदन में बहुमत प्राप्त दल के नेता को ही प्रधान-मन्त्री नियुक्त करना होता है। उस समय ग्रे (Grey) प्रधान-मन्त्री था। उसने पार्लियामैंट के सुधार बिल को पार्लियामैंट में रखा। लोकसदन ने इसको पास कर दिया। परन्तु लार्ड सदन ने इसे रद्द कर दिया। इस पर ग्रे (Grey) ने त्याग पत्र दे दिया। इंग्लैंड में फिर आम चुनाव हुआ और ग्रे का विगदल फिर बहुमत प्राप्त कर गया। इस पर ग्रे फिर प्रधान-मन्त्री बना और उसने सुधार प्रस्ताव फिर पार्लियामैंट में रखा। जार्ज चतुर्थ (George IV), जो उस समय राजा था, इस बिल को पसन्द नहीं करता था। उसने विरोधी टोरी दल (Tory party) के नेता ड्यूक आफ़ विलगंडन (Duke of Wellingdon) को मन्त्री-मण्डल बनाने के लिये पूछा। परन्तु उसने ऐसा करने से इन्कार कर दिया क्योंकि वह बहुमत प्राप्त दल का नेता नहीं था। इस प्रकार जार्ज चतुर्थ को विवश होकर सुधार बिल लार्ड सभा में पास करवाना पड़ा और इस तरह यह नियम बना कि बहुमत प्राप्त दल का नेता ही इंग्लैंड का प्रधान-मन्त्री नियुक्त किया जा सकता है।

इसी तरह 1923 में लार्ड कर्ज़न (Lord Curzon) तथा मिस्टर बाल्डविन (Baldwin) अनुदार दल (Conservative party) के नेता थे। इनमें से प्रधान-मन्त्री किस को चुना जाए, यह प्रश्न तत्कालीन राजा जार्ज पंचम (George V) की स्वेच्छा पर था। उसने बाल्डविन को प्रधान-मन्त्री नियुक्त किया। और इस तरह इस सिद्धान्त का निर्माण किया कि प्रधान-मन्त्री केवल लोक-सदन में से ही चुना जा सकता है, लार्ड सभा से नहीं।

इस प्रकार मन्त्री-मण्डल का विकास क्रमशः इतिहास की देन है। परन्तु इसमें आखरी घटना राजा की बुद्धिमत्ता (High design) का फल है।

इस प्रकार इन दो मुख्य उदाहरणों से यह प्रमाणित होता है कि अंग्रेजी संविधान के मुख्य नियम और संस्थाएं क्रमशः विकसित हुई हैं। जिसमें अधिकांश अकस्मात् घटनाएं शामिल हैं और कहीं-कहीं जैसे वालपोल, (Walpole) जार्ज पंचम (King George V) इत्यादि महान् राजाओं तथा नेताओं की बुद्धिमत्ता भी शामिल है। डा० जैनिंगज़ (Jennings) इस प्रकार बड़े सुन्दर और उपयुक्त शब्दों में अंग्रेज़ी संविधान की व्याख्या करते हुए कहता है। "यदि संविधान संस्थाओं द्वारा बनता है और उन पत्रों द्वारा जारी नहीं, जो इसका वर्णन करते हैं, तो अंग्रेज़ी संविधान को बनाया नहीं गया बल्कि इसका विकास हुआ है। जैसे ही आवश्यकता हुई, समय-समय पर, ऐसी संस्थाओं का निर्माण किया गया जो कि राज्य के कार्य को करने के लिए आवश्यक थीं। इनका निर्माण तत्कालीन आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए तथा फिर इन्हें विस्तारपूर्वक विभिन्न कार्यों को करने के लिए अपनाया गया। समय-समय पर राजनैतिक और आर्थिक परिस्थितियों ने सुधारों की मांग की। नई परिस्थितियों के कारण आवश्यक सुधार और संस्थाओं में शक्तियों का विभाजन लगातार चलता रहा। यह भवन लगातार विस्तृत होता रहा। कहीं-कहीं इसकी मुरम्मत करनी पड़ी और कई वार इसके भागों को नए सिरे से बनाना पड़ा। इस तरह (अंग्रेज़ी संविधान का भवन) कई बार एक शताब्दी से दूसरी शताब्दी तक बनता और सुधरता रहा : लेकिन इसे कभी भी पूरी तरह नष्ट नहीं किया गया और न ही पुनः नई आधार शिला पर बनाने का प्रयत्न किया गया है।"[1]

ग्रेट ब्रिटेन के संविधान के स्त्रोत
(Sources of British Constitution)

ग्रेट ब्रिटेन का संविधान अलिखित है। अमेरिका या अन्य राष्ट्रों

1. Jennings Ivor, "The Law and the Constitution"......p. 8.

"If the constitution consists of institutions and not of the paper that describes them, the British Constitution has not been made but grown. The institutions necessary for carrying out the functions of the State were established from time to time as the need arose. Formed to meet immediate rquirements they rose then adopted to exercise more extensive and some-times different functions. From time to time political and economic circumstances have called for reforms. There has been a constant process of invention, reform and amended distribution of powers. The building has been constantly added to, patched, and partly reconst ructed, so that it has been renewed from century to century; but it has never been raised to the ground and rebuilt on new foundations.

के लिखित संविधानों की भान्ति अंग्रेजी संविधान किसी एक लेख पत्र या लेख पत्रों में उपलब्ध नहीं है। इस संविधान का विकास धीरे-धीरे कई शताब्दियों में हुआ है। इस कारण इस संविधान के स्रोत लम्बे चौड़े इतिहास में फैले हुए हैं और कई प्रकार के हैं। कार्टर (Carter) के अनुसार अंग्रेजी संविधान के चार मुख्य स्रोत्र हैं।[1]

(i) महान् लेख-पत्र (Great Documents)।

(ii) मवत्त्वपूर्ण अधिनियम (Important Statutes)।

(iii) अभिसमय (Conventions)।

(iv) तथा न्यायिक निर्णय (Judicial decisions)।

मनरो (Munro) के विचार में अंग्रेजी संविधान के स्रोत्र पाच भागों में बांटे जाने चाहिए :"[2]

(i) महान लेख पत्र तथा अन्य मुख्य लेख (Great Charters and Other Landmarks)।

(ii) अधिनियम (Statuets)।

(iii) न्यायिक निर्णय (Judicial decisions)।

(iv) साधारण कानून (The Common Law)।

(v) अभिसमय (The Customs of the Constitution)।

किन्तु वैड और फिलिप्स (Wade and Phillips) के अनुसार अंग्रेजी संविधान के तीन मुख्य स्रोत हैं :[3]

(i) कानून का शासन (Rule of Law)।

(ii) अभिसमय (Conventions)।

(iii) परामर्श (Advisory i.e. Opinion of Writers of authority)।

डा० हर्मन फाईनर (Hermen Finer) के अनुसार अंग्रेजी संविधान के स्रोत पाँच भागों में वंटने चाहिए[4] :

(i) पार्लियामैंट द्वारा पास किए गए अधिनियम (Statutes Passed by Parliament)।

(ii) पार्लियामैंट की प्रथाएें (Customs of Parliament)।

---

1. Carter. G. M. &. others. "The Government of Great Britain" (World Press, 1958)......pp 37-38.

2. Munro, W. B. : "The Governments of Europe"...........pp 21-22.

3. Wade and Phillips : "Constitutional Law" (Longmans Green) ....pp 11 12.

4. Finer, Herman "Governments of Great European powers" ....pp 42-43.

(iii) न्यायिक निर्णय (Judicial decisions)।
(iv) अभिसमय (Coventions of the Constitution)।
(v) परामर्श (Advisory Opinions)।

इन महान लेखकों के विचारों के अनुसार अंग्रेज़ी संविधान के सात मुख्य स्रोत हैं।

(i) महान पत्र तथा अन्य मुख्य लेख।
(ii) पार्लियामैंट द्वारा पास किए गए अधिनियम।
(iii) पार्लियामैंट की प्रथाएँ।
(iv) न्यायिक निर्णय।
(v) साधारण कानून।
(vi) अभिसमय।
(vii) परामर्श।

1. महान लेख पत्र तथा अन्य मुख्य लेख (Great Charters and Other Landmarks)—महान लेख पत्र तथा अन्य मुख्य लेख पत्र अंग्रेज़ी संविधान का प्रथम स्रोत हैं। ये लेखपत्र इंग्लैंड की वैधानिक व्यवस्था के महत्त्वपूर्ण पक्षों का वर्णन करते हैं। इन लेख पत्रों में सबसे प्रथम और महत्त्वपूर्ण लेखपत्र मैग्सा कार्टा (Magsa Carta 1215) है। इस महान लेखपत्र ने आधुनिक संवैधानिक सरकार की इंग्लैंड में नींव रखी। इस महान पत्र ने इस नियम को जन्म दिया कि राजा की शक्ति कानून द्वारा सीमित है तथा प्रजा को अधिकार प्राप्त है कि वह शान्ति-पूर्ण ढंग से ऐसी संस्था को बना सके जो उनके अधिकारों को सुरक्षित रखे और राजा की शक्तियों को सीमित करे। ग्रेट ब्रिटेन के अन्य महान लेखपत्र पेटीशन आफ़ राईट्स (Petition of Rights, 1628) तथा बिल आफ़ राईट्स (Bill of Rights, 1689) हैं। इन लेखपत्रों ने लोगों के अधिकार सुरक्षित किये। राजा की निरंकुशता को समाप्त किया और पार्लियामैंट की सर्वोच्चता को स्थापित किया। इंगलैंड के संवैधानिक इतिहास में मैगना कार्टा और बिल आफ राईट्स आधुनिक संवैधानिक सरकार को बनाने वाले नींव-स्तम्भ (Foundation Stone) माने जाते हैं।

2. पार्लियामैंट द्वारा पास किये गए नियम (Statutes passed by the Parliament) :—इंग्लैंड के संविधान का दूसरा स्रोत समय-समय पर संसद द्वारा पास किए गए अधिनियम हैं। इन अधिनियमों ने संस्थाओं को स्थापित किया। उनकी शक्तियों को सीमित किया तथा संस्थाओं को नई शक्तियां प्रदान की। डा० फाईनर (Finer) ने इन अधिनियमों को पांच भागों में बांटा है।[1] जिसका सम्बन्ध इंग्लैंड के इलाके, कार्यपालिका, पार्लियामैंट, नागरिक स्वतन्त्रता तथा न्यायपालिका से है।

(i) इलाके से सम्बन्धित अधिनियम (Concerning Territorial Order)—इंगलैंड के इलाके को निश्चित करने के लिए पार्लियामैंट ने अनेकों अधिनियम पास किए जैसे : ऐक्ट आफ़ यूनियन विद स्काटलैंड (Act of Union with Scotland 1707), यूनियन विद आयरलैंड (Union with Ireland 1801),

कामनवैल्थ आफ़ आस्ट्रेलिया ऐक्ट (Commonwealth of Australia Act 1902), आयरिश फ़्री स्टेट ऐक्ट (Irish Free State Agreement 1922), तथा स्टेचूट आफ़ वैस्टमिस्टर (Statute of Westminster 1931), जिसने नौआबादियों (Dominions) में पार्लियामैंट की शक्ति को स्थापित किया इत्यादि है।

(ii) **कार्य पालिका सम्बन्धित** (Concerning Executive): संसद ने कुछ ऐसे अधिनियम पास किए जिनके द्वारा राजा की शक्ति को सीमित किया गया या जिनका सम्बन्ध कार्यपालिका से था। जैसे पेटीशन आफ़ राईट्स (Petition of Rights, 1628), बिल आफ़ राईट्स (Bill of Rights, 1689), ऐक्ट आफ़ सैटलमैंट (Act of Settlement, 1701), रीजैंसी ऐक्ट (Regency Act, 1937), तथा मिनिस्टरज़ आफ़ क्राऊन ऐक्ट (Ministers of Crown Act, 1937) इत्यादि।

(iii) **संसद सम्बन्धित** (Concerning Parliament) :— संसद ने कुछ ऐसे अधिनियम भी पास किए जिनके द्वारा संसद की सर्वोच्चता स्थापित हुई, जैसे मैग्नाकार्टा (Magna Carta 1215), बिल आफ़ राईट्स 1689, ट्रैनियल ऐक्ट (Trennial Act 1694), सैपटेनियल ऐक्ट (Septennial Act 1716), पार्लियामैंट ऐक्टस (Parliament Acts of 1911, 1949) तथा प्रतिनिधित्व अधिनियम (Representation of the people Act 1949) इत्यादि।

(iv) **नागरिक स्वतंत्रता सम्बन्धित** (Concerning Civil Liberties) :— संसद ने नागरिकों की स्वतंत्रता की रक्षा के लिए भी कुछ अधिनयम पास किए हैं, जैसे : हेबियस कार्पस एक्टस (Habeas Corpus Act, 1679,1816, 1682) डिफैंस आफ़ रेलम एकटस (Defence of the Realm Acts, 1914) इत्यादि।

(v) **न्यायपालिका सम्बन्धित** (Concerning Judiciary) :—संसद ने न्यायपालिका सम्बन्धित भी कुछ अधिनियम पास किए जैसे एक्ट आफ़ सैटलमैंट 1701, ज्यूडीकेचर ऐक्टस (Judicature Acts, 1873,1875) इत्यादि।

3. **पार्लियामैंट की प्रथायें** (Customs of Parliament) :— पार्लियामैंट कानून निर्माण की, इंगलैंड में, सर्वोच्च संस्था है। पार्लियामैंट का मुख्य कार्य कानून बनाना ही नहीं बल्कि अल्पसंख्यकों की स्वतंत्रता की रक्षा करना तथा कार्यपालिका की आलोचना करना है। संसद कार्य कैसे करे या उसकी कार्य प्रणाली क्या है ? इसके विषय में किसी भी अधिनियम में कुछ नहीं लिखा गया। संसद की कार्य-प्रणाली प्रथाओं द्वारा निर्धारित की जाती है और यह प्रथाऐं इंगलैंड के संविधान का मुख्य स्त्रोत हैं। उदाहरण के तौर पर बिल बनाने की विधि में तीन पाठन, वित्तीय बिलों के लिए विशेष नियम, कामन सदन में स्पीकर की स्थिति, सदस्यों द्वारा मन्त्रियों से प्रश्न पूछना, पार्लियामैंट में सरकारी बिलों तथा अन्य बिलों के पास करने अथवा अन्य कार्यवाहियों का सरकारी तथा विरोधी दल में समय नियत करना, इस समय को

सरकार तथा विरोधी दल के नेता परस्पर बातचीत द्वारा निश्चित करते हैं, इत्यादि ऐसी बातें हैं जिनका निश्चय प्रथाओं के द्वारा किया जाता है। पार्लियामैंट की यह प्रथाऐं संविधान का एक भाग हैं।

4. न्यायिक निर्णय (Judicial decisions) :—इंगलैंड के संविधान का एक और स्त्रोत है न्यायधीशों के द्वारा दिए गए निर्णय। न्यायाधीश चार्टरों तथा विधियों की व्याख्या करते हुए तथा उनके अर्थ और सीमाओं को निश्चित कर देते हैं। लोगों के बहुत से महत्त्वपूर्ण अधिकारों की स्थापना इंगलैंड में इन्हीं न्यायिक निर्णयों द्वारा ही हुई है। इसी बात को डायसी ने स्पष्ट करते हुए लिखा है कि इंगलैण्ड का संविधान न्यायधीशों द्वारा बनाया गया संविधान है।

5, सामान्य कानून (Common Law) :—सामान्य कानून भी अंग्रेज़ी संविधान का एक महत्त्वपूर्ण स्त्रोत है। सामान्य कानून का अर्थ मनरो (Munro) के शब्दों में "कानूनी नियमों का ऐसा संग्रह है जिसका इंगलैंड के इतिहास में धीरे धीरे विकास हुआ है और इंगलैण्ड के साम्राज्य में इसको पार्लियामैंट के अतिरिक्त एक विशेष स्थान मिल चुका है।"[1] नागरिकों की वह स्वतंत्रता जो अन्य लिखित संविधान मौलिक अधिकारों में प्रदान करते हैं, उस स्वतंत्रता का निर्माण अंग्रेज़ी संविधान में सामान्य कानून द्वारा ही हुआ है। सामान्य कानून स्थिर नहीं है बल्कि पार्लियामैंट द्वारा बनाये हुये कानून या न्यायिक निर्णयों की भांति समय की गति के साथ साथ विकसित होते हैं।

6. अभिसमय (Conventions) :—

इंगलैण्ड के संविधान का एक मुख्य अन्य स्त्रोत है संविधान के अभिसमय जो लिखित रूप में न हो कर केवल अलिखित हैं। डायसी पहला लेखक था जिसने संविधान के अभिसमयों का वर्णन किया। इंगलैण्ड की मुख्य राजनैतिक संस्थाओं के कार्य तथा उनके दूसरी संस्थाओं से सम्बन्ध इन्हीं अभिसमयों में निहित है। यह अभिसमय उन प्रथाओं पर आधारित हैं जिनका विकास समय और आवश्यकतानुसार हुआ। इन अभिसमयों को न्यायालयों द्वारा मान्यता प्राप्त नहीं है, अर्थात् यदि कोई व्यक्ति इन अभिसमयों के विरुद्ध जाता है तो उसे न्यायपालिका दण्ड नहीं दे सकती। लेकिन उनका पालन कानून की भांति होता है। इंगलैण्ड के संविधान का मुख्य भाग वास्तव में इन्हीं अभिसमयों पर ही आधारित है। उदाहरणत: मन्त्रिमण्डल का कामन सदन के प्रति उत्तरदायित्व, राजा केवल कामन सदन में बहुमत प्राप्त दल के नेता को ही प्रधान मन्त्री नियुक्त कर सकता है, यदि कामन सदन प्रधान मन्त्री के विरुद्ध अविश्वास मत पास कर दे तो उसे त्यागपत्र दे देना चाहिए, इत्यादि।

7. परामर्श (Advisory opinions) :—ग्रेट ब्रिटेन का संविधान प्राय: अलिखित है। जिसका अर्थ यह है कि इसके मुख्य सिद्धान्त अभिसमयों द्वारा ही

---

1. Munro, W. B. "The Governments of Europe"......p. 22

निर्धारित होते हैं। इन अभिसमयों पर न्यायालय कोई टीका-टिप्पणी नहीं करते या इन्हें लागू नहीं करते। इन्हीं अभिसमयों के कारण अंग्रेजी संवैधानिक कानून में उन महान् विद्वानों की पुस्तकों का बहुत महत्त्वपूर्ण स्थान है जो इनकी चर्चा करते हैं. या व्याख्या करते हैं। इन विद्वतापूर्ण पुस्तकों में प्रसिद्ध पुस्तकें Erskine May's Parliamentary Practice, Bagehot's English Constitution, Anson's the Law and the Constitution, Dicey's Law of the Constitution, तथा Sir Ivor Jennings, Cabinet Government, इत्यादि हैं।

Questions

1. The British Constitution is a growth and not a make.
2. "*The British Constitution is a child of accident and design.*" Comment.
3. Discuss briefly the nature of the British Constitution.
4. Discuss briefly the important Sources of British Constitution.

2

ब्रिटिश संविधान

(BRITISH CONSTITUTION)

मुख्य विशेषतायें
(Main Features)

इंगलैंड का संविधान ऐतिहासिक विकास का परिणाम है और आदि से अन्त तक एक ही धारा में बहता आया है। इसके निर्माण में अनेकों तत्त्वों ने अपना योगदान प्रदान किया है। यह विकासशील वस्तु है और बुद्धिमता तथा संयोग की उपज है। इस प्रकार ब्रिटिश संविधान एक उस बड़ी नदी के सामान है जिस में अनेक सहायक नदियां आ कर मिल जाती हैं। सर. एनसन (Anson) के शब्दों में, 'ब्रिटिश संविधान विभिन्न प्रकार की निर्माण सामग्री द्वारा बना हुआ एक महल है जिस ने समय समय पर अपनी आवश्यकताओं के अनुसार दालान, बरामदे, गृह और शयनगृह बना लिये हैं।" इस संविधान के लागू होने की एक निश्चित तिथि नहीं बतलाई जा सकती। अंग्रेज़ों ने अपने संविधान के विभिन्न भागों को उसी स्थल पर रहने दिया है जहां इतिहास की धारा ने उन्हें ला छोड़ा है। इस तरह ब्रिटिश संविधान एक विलक्षण ढांचा (A Rumbling structure) बन कर रह गया है।

प्रमुख विशेषताएं
(Main Features)

ब्रिटिश संविधान की प्रमुख विशेषताएं निम्नलिखित हैं :—

(1) यह अंशत: लिखित तथा अलिखित संविधान है (It is partly written and partly unwritten) :—

ब्रिटिश संविधान की एक प्रमुख विशेषता यह है कि यह अंशत: लिखित तथा अंशत: अलिखित संविधान है, परन्तु इस का अधिकांश भाग अलिखित (Unwritten) है। ब्रिटिश संविधान के आधारभूत सिद्धान्त कभी भी नहीं लिखे गए हैं। इसका मूल आदिकाल की गहराई से मिलता है। यह रूढ़ियों तथा अभिसमयों पर आधारित है। मनरो (Munro) के अनु र "यह कोई एक लेख (Document) नहीं है बल्कि अनेकों लेखय हैं। इनको एक स्त्रोत से नहीं बल्कि अनेकों स्त्रोतों से लिया गया है। यह कोई पूर्णत: वस्तु न हो कर विकासनीय वस्तु है।" यह बुद्धिमता और संयोग की संतान हैं जिसका मार्ग दर्शन कहीं अकास्मिकता ने और कहीं उच्च कोटि की योजनाओं ने किया है।"[1] (It is not one dɔcument, but thousands of them. It is not derived from one source, but from several. It is a child of wisdom and chance, whose course has been sometimes guided by accident and sometimes by high design). विश्व में इंगलैंड ही एक ऐसा उदाहरण है जिस का संविधान अलिखित है। लार्ड ब्राइस (Lord Bryce) के अनुसार "इंगलेंड का विधान जनता की स्मृति में मौजूद है। इसका विकास धीरे धीरे हुआ हैं और यह समय की आवश्यकताओं के अनुसार विभिन्न राजपत्रों (Charters), सामान्य विधि, रूढ़ियों और परम्पराओं के रूप में व्यक्त किया गया है।"[2] लैंथम (Lentham) के अनुसार 'संविधान की सफलता का कारण यह है कि यह लिखित मसौदों से विवादग्रस्त वकीलों की छानवीन द्वारा न वन कर राजनीतिज्ञों की आवश्यकताओं के अनुसार समय समय पर इसका निर्माण हुआ है।"[3] इस के अतिरिक्त लगभग सभी राज्यों के संविधान लिखित हैं। अमेरिका का संविधान 1789 में फिलेडैलफिया नामक स्थान पर तेरह राज्यों द्वारा वाशिंगटन (Washington) के नेतृत्व में बनाया गया। इसी प्रकार सोवियत रूस (Soviet Russia) का संविधान 1936 में स्तालिन (Stalin) के नेतृत्व में 31 सदस्यों के संसदीय आयोग द्वारा वनाया गया। इसी प्रकार स्विटजरलेंड (Switzerland) तथा जापान के संविधान भी लिखित हैं।

ब्रिटिश संविधान को जव अलिखित संविधान कहा जाता है तो इस का यह कार्य

1. Munro, W. B. : "Government of Europe"...p. 23.

2. "The English Constitution is a mass of precedents carried in men's memories or recorded in writing, of dicta of lawyers or statesmen, of customs, usages understandings and beliefs."—Bryce

3. "The British Constitution has been a sucess largly because it has been loose and elastic and has left things to be determined by the commonsense of Statesmen as emergencies arise, instead of being decided with the precision of lawyers in the interpretation of written document." (J. B. Lentham)

नहीं लेना चाहिये कि इसका कोई भाग लिखित नहीं है। इसका कुछ भाग लिखित रूप में भी मिलता है। संविधान के अनेक भाग राजपत्रों, न्यायिक निर्णयों, संविधियों तथा याचिका पत्रों में भी लिपिवद्ध है। जैसे 1215 का मेंगना कार्टा (Magna Carta 1215), 1628 का अधिकार याचना पत्र (Petition of Rights 1628) 1689 का अधिकार पत्र (Bill of Rights 1689) 1707 का स्काटलैंड तथा इंगलैंड का एकीकरण नियम (Act of Union with Scotland 1707) 1701 का एक्ट आफ् सैटलमेन्ट उत्तराधिकारी नियम (Act of Settlement 1701), 1832, 1867, 1884 के सुधार नियम (Reforms Acts) 1911 तथा 1949 के संसदीय अधिनियम (Parliamentary Acts of 1911 and 1949) इत्यादि। इन लिखित लेखों के होते हुए भी ब्रिटिश संविधान को पूर्ण लिखित रूप नहीं दिया जा सकता, क्योंकि लिखित अंश अलिखित अंश की अपेक्षा कम हैं और लिखित भाग किसी एक समय पर लिखा नहीं गया। केवल उन्हीं बातों को लिखित रूप दिया गया है जो अधिक समय तक संचालन में सहायक रहीं।

ब्रिटिश शासन पद्धति में अधिक महत्वपूर्ण तत्व लिखित कानूनों पर नहीं बल्कि अलिखित अभिसमय (Conventions) और रूढ़ियों पर आधारित हैं जैसे मन्त्रीमण्डल का विकास और रचना, प्रधान मन्त्री का पद और अन्य कई वैधानिक संस्थाएं लिखित कानूनों पर नहीं परन्तु परम्पराओं पर कायम हैं। अतः यह कहना अधिक ठीक होगा कि लिखित और अलिखित संविधानों में गुणों की अपेक्षा मात्रा का अन्तर अधिक है। हम इस निष्कर्ष पर पहुँचते हैं कि ब्रिटिश संविधान औपचारिक कानूनों, नज़ीरों और रूढ़ियों तथा अभिसमयों का मिश्रण है।

2. **विकासशील प्रकृति** (Evolutionary Nature) :—ब्रिटिश संविधान की एक ओर विशेषता इस की विकासशील प्रकृति है। यह संविधान कई शताब्दियों में हुए क्रमिक विकास का परिणाम है। यह विकसित है, निर्मित नहीं (It is a growth, not a make)। इस का किसी विशेष समय में निर्माण नहीं हुआ है, वल्कि यह ऐतिहासिक विकास का परिणाम है। (It is the result of a long historical growth and not a make) ऑग (Ogg) के अनुसार **"ब्रिटिश संविधान एक जीवित तथा विकासशील शासन पद्धति है।"** (The English Constitution is a living organism.)

मनरो (Munro) ने इसकी विकासशील प्रकृति का वर्णन करते हुए लिखा है कि **"यह कोई पूर्णतः वस्तु न होकर विकासनीय वस्तु है, यह बुद्धिमत्ता तथा संयोग की सन्तान है।"**[1] ब्रिटिश संविधान हज़ारों वर्षों से होने वाले क्रमिक विकास और

---

1. Munro, W. B. : op. cit.........p. 23.
It is not a complete thing, but a process of growth. It is the child of wisdom and chance.

विस्तार का परिणाम है। इंगलैंड सर्वदा से धीरे-धीरे संवैधानिक विकास की ओर बढ़ता जा रहा है और बदलती हुई परिस्थितियों के अनुसार अपने आप को बदलता रहा है। यह विकास इतना धीरे-धीरे हुआ है कि अंग्रेज़ अपनी क्रांतियों में भी रूढ़िवादी रहे हैं।

ब्रिटिश संविधान एक नदी की तरह है जिस का गतिशील तल कभी इधर-उधर से निकल कर अन्दर कभी बाहर की ओर घूम कर धीरे से वह निकलता है और कभी पत्तों के झुरमट में खो जाता है। ब्रिटिश संविधान विभिन्न प्रकार के निर्माण सामग्री द्वारा बना हुआ एक भवन है जहां एक के बाद दूसरे अधिकारियों ने अपनी आवश्यकताओं के अनुसार, दालान, बरामदे गृह और स्तम्भ बना लिये हैं। इस प्रकार ब्रिटिश संविधान बनाया नहीं गया है बल्कि इस का विकास हुआ है। यह कोई कागज़ का टुकड़ा नहीं है और न ही इस संविधान का विकास कभी टूटा है। यह एक विकासमुखी शिशु है जिस का आरम्भ कई शताब्दियों पहले हुआ। इस प्रकार ब्रिटिश संविधान विकसित है निर्मित नहीं है, यह गतिमान (Dynamic) है, स्थिर (Static) नहीं। इस का पिछली तेरह शताब्दियों से विकास निरन्तर होता रहा है। वैड और फिलिप्स (Wade and Phillips) के शब्दों में "अंग्रेज़ों ने अपने राजनीतिक दर्शन को कानून की शब्दावली में कभी घोषित नहीं किया है।"[1]

आग (Ogg) के अनुसार इंगलैंड में "राजनीतिक परिवर्तन इतने धीरे धीरे हुए हैं कि रूढ़ियां तथा परम्पराओं के प्रति लोगों की निष्ठा स्वाभाविक रही है और आत्मा के बदल जाने पर भी प्राचीन नामों और रूपों को वास्तविक रूप में कायम रखने की प्रेरणा इतनी प्रबल रही है कि इंगलैंड का संवैधानिक इतिहास इतनी विकासशील तथा निरन्तर प्रकृति प्रकट करता है कि इस की किसी भी अन्य देश से तुलना नहीं की जा सकती।"[2]

3. **राजनैतिक विचारधारा का अभाव** (Lack of Ideology) :—ग्रेट ब्रिटेन के अलिखित संविधान की एक बहुत बड़ी विशेषता यह है कि अन्य संविधानों की भांति किसी विशेष राजनैतिक विचारधारा ने इसका निर्माण नहीं किया। इसलिए इस लोकतंत्रात्मक संविधान में लोकतंत्रता के विषय में बहुत बड़ी प्रस्तावनाओं,

---

1. Wade and Phillips: 'Constitutional Law'... p. 2.
2. Ogg, Frederick, A,; "European Governments and Politics"...p. 47
"The political changes have as a rule been so gradual deference to traditions so habitual and the disposition to cling to accustomed names and forms, even when the spirit has changed, so deep seated that the constitutional history of Britain displays a continuity hardly paralalled in any other land."

उदघोषणों या अधिकारों का कोई वर्णन हम नहीं पढ़ते। उदाहरणतय: संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान के निर्माताओं के सामने जनता की सर्वोच्चता, व्यक्तिगत स्वतंत्रता तथा निजी सम्पत्ति का इनके साथ साथ उपभोग, और ऐसी संघीय व्यवस्था जिसमें राज्यों की स्वतंत्रता बनी रहे, मुख्य दृष्टिकोण थे और इन्हीं के आधार पर संविधान में प्रस्तावना, पृथक्करण के सिद्धान्त तथा 'अधिकार पत्र' इत्यादि को जोड़ गया। इस तरह हम भारत, जापान, रूस या अन्य संविधानों में प्रस्तावना जनता की सर्वोच्चता, मौलिक अधिकार कर्त्तव्य इत्यादि को देखते हैं जो इस बात का परिचय देते हैं कि संविधान का कोई विशेष उद्देश्य है। रूस तथा साम्यवादी देशों के संविधान साम्यवादी विचारधारा पर आधारित हैं और इस विचारधारा के बिना उनकी धाराएें या अनुच्छेद निरर्थक हैं। फ्रांस में कई बार संविधान के नव-निर्माण का कार्य इसीलिए करना पड़ा क्योंकि विचारधारा बदलती रहीं या संविधान उसके अनूकूल काम न कर सका। अंग्रेज़ी संविधान तथा अंग्रेज़ी राजनैतिक प्रणाली में ऐसी कोई विचारधारा काम नहीं करती और इस संविधान का यदि कोई उद्देश्य हो सकता है तो वह यह है कि जन कल्याण के लिए काम चलाऊ सरकार बनाना। भले ही अंग्रेज़ी राजनैतिक दलों में अलग-अलग विचारधाराऐं हैं जैसे अनुदार दल और मज़दूर दल पूंजिवाद तथा समाजवाद के आधार पर बंटे हुए हैं, परन्तु जब वह सरकार बनाते हैं तो वह लोकतंत्र और जन कल्याण की नीतियों के आधार पर ही इन विचारधाराओं को लागू करते हैं जिससे देश में विचारों के संघर्ष के स्थान पर संवैधानिक निकास की भावना ही एक टेढ़े-मेडे रास्ते में से होती हुई नदी के समान लगातार प्रवाह बना रहता है, जो समय के हर मोड़ पर बड़ी आसानी से बदल जाता है। संविधान की शांत विकासात्मक गति अनेकों मोड़ों और उलझनों के होते हुए भी आगे बढ़ती रहती है।

4. **शक्तियों का पृथक्करण** (Separation of Powers) :— **प्रो. स. ई. फाईनर** (S. E. Finer) का मत है कि "अमेरिकन दृष्टिकोण से ग्रेट ब्रिटेन में (शक्तियों का पृथक्करण) नहीं है। संसद, विधानपालिका तथा कार्यपालिका की शक्तियों को मिलाती है और अपने में ही एक "उच्च न्यायालय" भी है। परन्तु एक और रूप में, यह सिद्धान्त अवश्य हो काम करता है, विधानपालिका न्यायपालिका के दिन-प्रतिदिन के काम में हस्ताक्षेप नहीं करती......न्यायाधीशों की सेवाएं भी सुरक्षित हैं।"[1] इस प्रकार यदि **मांटेस्क्यू** (Montesquieu) के पृथकक्रण के विचारों को सामने रखा जाए तो अंग्रेज़ी संविधान में शक्तियों का पृथक्करण नहीं

1. "Modern Political systems : Europe" op. cit....p. 37

"In the American sense, the principle does not operate in Britain. Parliament unites the executive and legislature and it itself is the "High Court" of Parliament. In another sense the principle does operate; the legislature does not interfere with the day to day workings of judiciary of the Civil servants......"

है। परन्तु यदि रूस के संविधान की तरह यह समझा जाये कि पृथक्करण का सिद्धान्त प्रतिक्रियावादी है तो ग्रेट ब्रिटेन में यह सिद्धान्त है। वास्तव में अंग्रेजी संविधान में इस सिद्धान्त की उद्देश्य पूर्ति है ढांचा नहीं अर्थात् इंगलैंड के लोग व्यक्तिगत रूप में पूर्णतय: इस स्वतंत्रता के रास्ते में सहायक हैं वाधक नहीं।

5. **एकात्मक संविधान** (A Unitary Constitution): — इंगलैंड में एकात्मक शासन प्रणाली प्रचलित है, भारत तथा अमेरिका की तरह संविधान संघीय (Federal) नहीं है। वहां सम्पूर्ण शक्ति लन्दन में केन्द्रीय सरकार के पास निहित है। इंगलैंड में शक्तियों का कोई बटवारा नहीं है जैसा कि प्राय: संघीय राज्यों में होता है। शासन की समस्त शक्ति केन्द्रीय सरकार (Central Government) में केंद्रित है। प्रशासनीय दृष्टिकोण से स्थानीय सरकारों को कुछ शक्तियां दी गई हैं परन्तु केन्द्रीय सरकार इन शक्तियों को जब चाहे वापिस ले सकती है। दूसरे शब्दों में केन्द्र के पास मौलिक शक्तियां (Original powers) हैं जब कि स्थानीय सरकारों को शक्तियां प्रदत्त (Delegated) होती हैं और वह केन्द्रीय सरकार पर अपने अस्तित्व के लिये निर्भर है। उन को शक्तियां स्वायत्त (autonomous) नहीं हैं तथा उन के अधिकारों में परिवर्तन किये जा सकते हैं या स्थानीय सरकारों को संसद के अधिनियम द्वारा समाप्त भी किया जा सकता है। भारत का संविधान एकात्मक तथा संघात्मक दोनों ही प्रकार का है जब कि ब्रिटेन के संविधान की प्रमुख विशेषता इस का **एकात्मक स्वरूप** है।

6. **सीमित राजतन्त्र** (Limited Monarchy) :—इंगलैंड का संविधान एक सीमित राजतन्त्र है जो कि पैतृक (Hereditary) सिद्धान्तों पर आधारित है। राज्य का अध्यक्ष इक सम्राट या सम्राज्ञी है। कोई समय था जब ब्रिटेन का सम्राट् शक्तिशाली हुआ करता था परन्तु अब उस के सब अधि ार छीन लिये गए हैं और उस का स्थान ब्रिटिश संसद ने ले लिया है। आज सम्राज्ञी के अधिकारों का उपयोग मन्त्रीमण्डल उस के नाम पर करता है। सम्राज्ञी स्वयं तो कुछ भी कर नहीं सकती। सम्राज्ञी की शक्तियां ब्रिटिश क्राउन (British Crown) के पास है जिन का प्रयोग मन्त्रीमण्डल तथा संसद की इच्छा से होता है। इस प्रकार सम्राज्ञी एक नाम मात्र का अध्यक्ष बन कर रह गई है। इस तरह इंगलैंड राजतन्त्र भी है और लोकतन्त्र भी है। आग (Ogg) ने ठीक ही कहा है कि "इंगलैंड की राज्य व्यवस्था सिद्धान्त की दृष्टि से निरंकुश राजतन्त्र (Absolute Monarchy) है परन्तु वास्तविक व्यवहार में एक लोकतन्त्रीय गणराज्य (Democratic Republic) है।

7. **सद्धान्त और व्यवहार में अन्तर** (Difference between Theory and Practice) :— संविधान के सिद्धान्तों और व्यवहार में अन्तर ब्रिटिश संविधान की एक महत्त्व पूर्ण विशेषता है। यह ठीक ही कहा गया है कि संविधान वास्तव में जैसा दीखता है वैसा नहीं है और जैसा है वैसा वास्तव में दिखाई नहीं देता

है । (Nothing is what seems to be or seems to be what is) आग (Ogg) के अनुसार सभी शासनों के सिद्धान्त और व्यवहार में बहुत अन्तर पाया जाता है परन्तु जिस प्रकार का अन्तर ब्रिटिश शासन प्रणाली में मिलता है वैसा अन्य किसी शासन पद्धति में नहीं है । अवास्तविकता ही इसकी अद्‌भुत विशेषता है । आग (Ogg) **"इंगलैंड की शासन प्रणाली सिद्धान्त में तो निरंकुश राजतन्त्र है, देखने में सीमित वैधानिक राजतन्त्र और वास्तविक व्यवहार में लोकतन्त्रात्मक गणराज्य ।"[1]**

सिद्धान्त में कार्यपालिका की समस्त शक्तियां सम्राज्ञी में निहित हैं परन्तु व्यवहार में इसका प्रयोग मन्त्रिमंडल की सलाह के अनुसार किया जाता है । राजा इस सम्बन्ध में अपनी स्वेच्छाचारी शक्ति का प्रयोग नहीं कर सकता । राजा अब भी शक्ति के प्रतीक को बनाए हुए है जबकि शक्ति के सार को खो चुका है। (The King retains the symbolism of absolute power, although he has lost the substance of it.)

एक और उदाहरण लीजिए । सिद्धान्त में लार्ड सभा अपील के लिए ब्रिटेन का सर्वोच्च न्यायालय है, परन्तु जब व्यवहार में सर्वोच्च न्यायालय के रूप में कार्य करता है तो इसमें केवल 9 लार्ड ही भाग लेते हैं । इसी प्रकार सम्राट् के हस्ताक्षर के बिना संसद द्वारा पारित अधिनियम लागू नहीं हो सकते परन्तु व्यवहार में सम्राट् अपनी वीटो शक्ति (Veto Power) का प्रयोग नहीं कर सकता । एक और उदाहरण इस बात की पुष्टि करता है "कहने में संसद सर्वोच्च और एक शक्तिशाली संस्था है, परन्तु वास्तव में समस्त शक्तियां मन्त्रिमंडल के हाथ आ गई हैं । रैम्जे मयूर (Ramsay Muir) ने इसे मन्त्रीमण्डल की तानाशाही (Dictatorship) कह कर पुकारा है । इस तरह सम्राट् सभी शक्तियों को धारण करता है । वह देश का प्रधान सेनापति है । युद्ध तथा शान्ति उसी के नाम पर होती है । न्यायाधीशों की नियुक्तियां भी वही करता है । लार्ड सभा में नए पीयर का निर्माण कर सकता है । देश के धर्म का अध्यक्ष है और वह सरकार के सभी कामों पर छाया हुआ है परन्तु यह सब सिद्धान्त की बातें हैं । इसमें कोई वास्तविकता नहीं है । उसकी शक्तियां उससे छीनी जा चुकी हैं और उनका प्रयोग क्राउन (Crown) के नाम पर होता है । आज राजा इतना शक्तिहीन हो गया है कि उसे मन्त्रियों के हाथों रबड़ की मुहर (Rubber stamp) बतलाया जाता है । सिद्धान्त में वह संविधान का केन्द्रबिन्दु है परन्तु व्यवहार में वह स्वर्ण शून्य (Golden Less) है । आग Ogg ने ठीक ही कहा है कि **"व्यवहार में सिद्धान्त उल्टे हो गए हैं और इस तरह दो संविधानों का निर्माण हुआ है—एक**

---

1. Ogg, Fredercik, A. "English Government and Politics"...p. 69 "This Government of united Kingdom is in ultimate theory an absolute monarchy ; in form a constitutional limited monarchy and in actual character a Democratic Republic."

संविधान तो सैद्धांतिक व्यवस्था को दिखलाता है जबकि दूसरा व्यवहारिक स्थिति को।"[1]

8. **संसदीय शासन प्रणाली** (Parliamentary Form of Government) :— संसदीय शासन प्रणाली ब्रिटिश संविधान की एक अनोखी विशेषता है। इस प्रणाली के अन्तर्गत देश की समस्त शक्ति मन्त्रिमंडल के पास रहती है। मन्त्रिमंडल अपने सभी कार्यों तथा नीतियों के लिए संसद के निम्न सदन अर्थात् कामन सभा के प्रति उत्तरदायी है। इसलिए उसे उत्तरदायी सरकार का नाम दिया गया है। **केबीनेट** (Cabinet) **वास्तव में ब्रिटिश संवैधानिक पद्धति का अन्तर्भाग** है। (The Cabinet is the core of the British Constitutional system)। यह शासन को निर्देशन करने वाली सर्वोच्च सत्ता है।

संसदीय प्रणाली का विशेष गुण यह है कि इसमें कार्यपालिका (Cabinet) तथा विधानपालिका का मिलाप होता है और दोनों मिलजुल कर शासन का संचालन करते हैं। मन्त्रिमंडल के सदस्य संसद के सदस्य होते हैं और सरकार तब तक पद पर रहती है जब तक कामन सभा में मन्त्रिमंडल का बहुमत रहता है। यदि कामन सभा मन्त्रिमंडल के विरुद्ध अविश्वास पत्र (Motion of non-confidence) पास करती है तो इसका अभिप्राय यह है कि शासक दल का बहुमत समाप्त हो गया है और सरकार को त्यागपत्र देना पड़ता है, इस प्रकार विरोधी दल को सरकार बनाने का अवसर प्राप्त होता है। **लावेल** (Lowell) के अनुसार "मन्त्रिमंडल राजनैतिक महराब का शीर्षस्थ पत्थर है।" **बेजहाट** (Bagehot) के अनुसार "मन्त्रिमंडल कार्यपालिका तथा विधान मंडल को जोड़ने में हाइफन (Hyphen) और बसकुए का सा काम करता है।" **जॉन मैरियट** (John Marriot) के अनुसार मन्त्रीमण्डल वह धुरी है जिसके चारों ओर सारा राजनीतिक ढांचा चक्र लगाता है। (Cabinet is a pivot around which the whole political machinery revolves)। यद्यपि राज्य का सारा कार्य ताज के नाम से किया जाता है फिर भी इंगलैंड की राजनीतिक कार्यपालिका मन्त्रीमण्डल है। **रैम्ज़े म्योर** (Ramsay Muir) ने इसे राज्य रूपी पोत का कर्णधार कह कर पुकारा है। (Cabinet is the Steering wheel of the ship of the State)

संसदीय प्रणाली अमेरिका की अध्यात्मक प्रणाली (Presidential system) से भिन्न है। वहां कार्यपालिका तथा विधान मण्डल एक दूसरे से पृथक् हैं, जिस के कारण शासन के दो मुख विभागों कार्यपालिका तथा विधान मण्डल में प्राय: गतिरोध (Dead locks) पैदा हो जाते हैं जिस से शासन की दक्षता कम हो जाती है। कई

---

1. Ogg, F. A. English Government and Politics"-p 69.

"These have come to be, in a sense, two constitutions rather One, a constitution that represents the system, as it is supposed to be and the constitution that represents as it actually is."

धार इसमें राष्ट्रपति के स्वेच्छाचारी वन जाने पर उत्तरदायी सरकार की स्थापना नहीं की जा सकती। परन्तु इंगलैंड में इस प्रकार संघर्ष पैदा होने की सम्भावना ही नहीं रहती क्योंकि कार्यपालिका विधानपालिका का एक अंग हैं।

9. **लचीला संविधान** (Flexible Constitution) :—ब्रिटिश संविधान की विशेषता इस का लचीलापन (Flexibility) है। यह एक सत्य है कि सभी राज्यों के संविधानों की तुलना में ब्रिटिश संविधान में नमनीयता का अंश सब से अधिक है। नमनीय संविधान वह होता है जो आसानी से बदला जा सके। इंगलैंड में यह बात पूर्ण रूप से लागू होती है। ब्रिटिश संसद प्रभुसत्ता सम्पन्न शक्ति है और संविधान में संशोधन करने का इसे पूर्ण अधिकार प्राप्त है। इंगलैंड में संविधान संशोधन करने के लिए अमेरिका की तरह किसी भी विशेष प्रक्रिया का उपयोग नहीं करना पड़ता। संविधान में परिवर्तन उसी प्रकार किए जा सकते हैं जिस प्रकार संसद साधारण कानूनों का निर्माण या परिवर्तन कर सकती है। इस प्रकार संविधान की नमनीयता से लाभ यह है कि नई परिस्थितियों के उत्पन्न होने पर यह आसानी से बदला जा सकता है।

ब्रिटिश संसद विधान सभा (Legislative body) तथा संविधान सभा (Constituent Assembly) दोनों ही हैं। इस संविधान में संवैधानिक कानून (Constitutional Law) और सामान्य कानून (Common Law) में कोई भेद नहीं है और संसद सामान्य प्रक्रिया से सामान्य कानून तथा संवैधानिक कानून पास कर सकती है। संविधान की नमनीयता (Flexibilty) इस की अद्भुत विशेषता है। संविधान के लचीलेपन का सब से अच्छा उदाहरण 1936 का **एब्डीकेशन एक्ट** (Abdication Act of 1936) है। जो केवल आध घण्टे में ब्रिटिश संसद ने पास कर दिया। अमेरिका का संविधान इतना कठोर (Rigid) है कि इस का संशोधन (Amendment) करने के लिए एक विशेष प्रक्रिया का पालन करना पड़ता है। स्विटज़रलैंड (Switzerland) में संवैधानिक संशोधनों पर जनमत (Popular vote) का समर्थन प्राप्त करना पड़ता है। इसी प्रकार भारत में भी कुछ संघीय विषयों के संशोधन पर आधे राज्यों के विधान मण्डल की अनुमति प्राप्त करनी पड़ती है, परन्तु इंगलैंड में इस प्रकार के समर्थन की कोई आवश्यकता नहीं है। इस में कोई सन्देह नहीं कि ब्रिटेन का संविधान संसार का एक मात्र नमनीय (Flexible) संविधान है परन्तु अपेक्षाकृत यह कम निम्मनशील है। वास्तव में ब्रिटिश निवासी अनुदार (Conservative) हैं और वह संविधान को भी आवश्यकताओं के अनुसार परिवर्तित करने की क्षमता रखते हैं। ब्रिटिश संविधान का एक बड़ा गुण यह हैं कि यह उत्तरदायी (Responsive) है और नई परिस्थितियों के अनुसार बदला जा सकता है। यह वास्तविक लोकमत का दर्पण प्रस्तुत करता है और जनमत पर आधारित है। ब्रिटिश संविधान को निश्चित रूप से ब्रिटिश जनता की छाया कहा जा सकता हैं। यह एक जड़ की तरह स्थायी नहीं है बल्कि वह निरन्तर विकसित होता रहा है और स्वयं को

परिवर्तित हालातों के अनुसार संशोधित करता जा रहा है।

10. **संसद की सर्वोच्चता** (Sovereignty of the Parliament) :—ब्रिटिश संविधान की एक और विशेषता संविधान की सर्वोच्चता (Supermacy) है। **प्रो० डायसी** (Dicey) के अनुसार **"संसदीय प्रभुसत्ता अंग्रेजी राजनीतिक संस्थाओं की सर्वश्रेष्ठ विशेषता है"** इंगलैंड में संसद प्रभुसत्ता सम्पन्न है और उस के अधिकार असीमित है। ब्रिटिश संसद की प्रभुसत्ता का पता इस बात से चलता है कि देश का कोई ऐसा कानून नहीं, जिसे वह पास न कर सकती हो। संविधान में संशोधन करने की सर्वोच्च शक्ति इस के पास है। वह किसी भी अधिकार पत्र या संविधि को बदल सकती है। संसद की प्रभुसत्ता के ऊपर इंगलैंड में किसी भी न्यायालय को कोई अधिकार नहीं है। **एडवर्ड कोक** (Coke) के अनुसार **"संसद की शक्ति तथा अधिकार क्षेत्र इतना व्यापक है कि एस की सीमायें नहीं बांधी जा सकतीं"**[2]। चाहे किसी भी दृष्टिकोण से देखा जाए ब्रिटिश संसद संसार में सब से अधिक मनोरंजक और शक्तिशाली है। **बर्ले** (Burley) के अनुसार "संसद शक्तिशाली है और इसके अतिरिक्त कोई भी शक्ति इंगलैंड को कभी भी नहीं नष्ट कर सकती। संसद को सब प्रकार के कानून बनाने, उन की पुष्टि करने उन्हें बढ़ाने तथा उन की व्याख्या करने का सर्वोच्च तथा असीमित अधिकार है। यह सभी कार्य कर सकती हैं जो प्रकृति में असम्भव न हो। इस प्रकार संसद की प्रभुसत्ता स्पष्ट हो जाती है।"

प्रो० मनरो (Munro) के अनुसार "यदि एक मात्र कार्य नहीं कर सकती तो वह कार्य यह है कि वह अपने उत्तराधिकारियों पर कोई रोक नहीं लगा सकती।" **डी लोमे** (De Lolme) के अनुसार **"अंग्रेजी वकीलों का यह आधारभूत सिद्धान्त है कि ब्रिटिश संसद सब कुछ कर सकती है परन्तु वह स्त्री को पुरुष और पुरुष को स्त्रीं नहीं बना सकती।"**[1] ब्रिटेन का सम्राट् तथा सामग्री भी इस की इच्छा के बिना विवाह नहीं कर सकते। सच तो यह है कि संसद की प्रभुसत्ता राज्यों के सभी भागों में लागू होती है। अमेरिका तथा भारत की तरह सर्वोच्च न्यायालयों को संसद द्वारा पारित कानूनों को संविधान के विरुद्ध घोषित करने का अधिकार नहीं है।

11. **परम्पराएं और प्रथाएं** (Conventions) :—ब्रिटिश संविधान की

---

1. "From a legal point of view, the Sovereignty of the Parliament is the dominant Characteristics of English political Institutions."
(Dicey)

2. "The power and jurisdiction of the Parliament is so transcendent and absolute that it cannot be confined with in any bounds."
(Sir Edward Coke)

3. "It is a Fundamental Principle with English lawyers that parliament can do everything but cannot make a woman a man and a man a woman."
(DE LOLME)

एक अद्भुत विशेषता यह है कि यह परम्पराओं और प्रथाओं से भरा हुआ है। ब्रिटेन में बहुत से शासन सम्बन्धित उपबन्ध इन प्रथाओं पर ही आधारित हैं। परम्पराएं संविधान में जीवन और गति का संचार करती हैं। यह प्रथाएं उन रीतिरिवाज़ों, व्यवहारों तथा आदतों का समूह है जिन का विकास धीरे-धीरे हुआ है और जिन का शासन के संचालन में अधिक प्रयोग किया जाता है। इन परम्पराओं की अनोखी विशेषता यह है कि इन को ब्रिटिश संसद ने कभी भी पास नहीं किया है, बल्कि यह रीति रिवाजों और प्रथाओं पर आधारित है। इन की ब्रिटेन की शासन पद्धति में व्यवहारिक उपयोगिता इतनी अधिक है कि इन्हें संविधान के उपबन्धों को सर्वमान्य मान लिया गया है। देश के प्रशासनिक तथा वैधानिक ढांचे में इतनी गहराई है कि इसके बिना ब्रिटिश संविधान निरर्थक है। **आग और जिंक** (Ogg and Zink) के अनुसार "प्रथाएं समझौतों, आदतों से मिलकर बनीं हैं जो राजनीतिक नैतिकता के होने पर भी बड़ी सार्वजनिक सत्ताओं के दिन प्रतिदिन के सम्बन्धों और गतिविधियों के अधिकांश भाग का नियमन करते हैं उसे यह कानून की सूखी हड्डियों पर मांस मारते हैं और कानूनी संविधान को चालू रखते हैं तथा बदलती हुई आवश्यकताओं के अनुसार संशोधित करते रहते हैं।[1] इनके कुछ उदाहरण यह है कि सम्राज्ञी को संसद द्वारा पारित कानूनों पर विटो (veto) लगाने का अधिकार नहीं है। इसी तरह हर नए चुनाव के बाद राजा या रानी को कामन सभा में बहुमत दल के नेता को मन्त्री-मण्डल बनाने के लिए निमन्त्रण देना पड़ता है। एक और प्रथा यह है कि हारा हुआ मन्त्री-मण्डल निर्वाचकों से अपील कर सकता है और निर्वाचकों का निर्णय मन्त्री-मण्डल के प्रतिकूल हो, तब मन्त्रीमण्डल को अपने पद से हटना पड़ता है और वह दूसरी बार संसद का विघटन सम्राज्ञी द्वारा नहीं करवा सकता।

12. मिश्रत शासन प्रणाली (Mixed Form of Government) :— ब्रिटेन में शासन के तीनों प्रमुख सिद्धान्तों राजतन्त्र, कुलीनतन्त्र और प्रजातन्त्र का मिश्रण है। (The Constitution is a blend of Monarchy, Aristocracy and Democracy)। साम्राज्ञी का पद वंशानुगत सिद्धान्त (Hereditary Principle) पर आधारित है। और वह राजतन्त्र का प्रतिनिधि है। लार्ड सदन कुलीनतन्त्र को व्यक्त करता है जबकि कामन सदन लोकतन्त्र का प्रतिबिम्ब है जो समस्त देश को प्रतिनिधित्व प्रदान करता है। परन्तु वास्तविकता यह

---

1. Ogg and Zink : "Modern Foreign Governments"...........p. 29.
They consist of understandings, habits or practices, which although rules of political morality, regulate a large proportion of the actual day to day relations and activities of even the most important of the public authorties – understandings, habits and practics which cloth the dry bones of the law with flesh, make the legal constitution work and keep it abreast of changing social needs and political ideas".

है कि इंगलैंड में उत्तरदायी सरकार की स्थापना हो चुकी है। सम्राज्ञी का पद तो केवल संवैधानिक (Constitutional) महत्त्व का है और वह अपनी इच्छा से अपनी शक्तियों का प्रयोग नहीं कर सकती। लार्ड सदन भी अपनी उपयोगिता खो चुका है। देखने में इंगलैंड राजतन्त्र है, परन्तु वास्तविक व्यवहार में यह एक लोकतन्त्रीय गणराज्य है। इस तरह इंगलैंड की शासन प्रणाली सिद्धान्त में तो पैतृक राजतन्त्र है, देखने में सीमित वैधानिक राजतन्त्र और वास्तविक व्यवहार में प्रजातन्त्र। अवास्तविकता ही ब्रिटिश संविधान की प्रमुख विशेषता है।

13. **विधि का शासन** (Rule of Law) :—विधि का शासन ब्रिटिश संविधान का एक प्रमुख सिद्धान्त है। इस सिद्धान्त के अनुसार इंग्लैंड का शासन कानूनों के अनुसार होता है और नागरिकों के अधिकारों की गारंटी विधि के शासन से ही प्राप्त होती है। इस पद्धति का आधारभूत सिद्धान्त यह है कि "**शासन शक्तियों के प्रयोग** पर सदा ही कानून की मर्यादा रहेगी और नागरिक अपने शासक की मनमानी इच्छा का शिकार न होगा।"[1] इस तरह यह सिद्धान्त कानून की सर्वोच्चता स्थापित करता है। प्रो० डायसी (Dicey) के अनुसार विधि के शासन में तीन बातें शामिल है। प्रथम यह है कि किसी भी व्यक्ति को दण्ड नहीं दिया जा सकता जब तक कि देश के किसी न्यायालय में यह सिद्ध न हो जाए कि उसने कोई कानून भंग किया है। इस प्रकार कानून का शासन ऐसी किसी भी शासन व्यवस्था के प्रतिकूल है जो मनमाने ढंग पर आधारित हो। दूसरे कोई भी व्यक्ति कानून के ऊपर नहीं। सब कानून के अन्तर्गत आते हैं। हर व्यक्ति चाहे वह किसी भी पद पर या किसी भी स्थिति में हो, वह देश के सामान्य कानून के आधीन है और सामान्य न्यायालय के क्षेत्राधिकार के अन्दर है। डायसी (Dicey) का कहना है कि "**हमारे यहां प्रत्येक अधिकारी प्रधानमन्त्री से लेकर एक कान्स्टेबल तक प्रत्येक अवैध कार्य के लिए उतना ही उत्तरदायी है जितना कि कोई अन्य नागरिक।**"[2] इसका अभिप्राय यह है कि सभी व्यक्तियों के लिए एक ही प्रकार का कानून और एक ही प्रकार के न्यायालय हैं। इसके विपरीत फ्रांस में प्रशासनिक कानून की पद्धति है जिसके अन्तर्गत वहां सरकारी कर्मचारियों पर उनके सार्वजनिक कार्यों के लिए सामान्य कानून के अनुसार मुकद्मा नहीं चलाया जा सकता। उनके लिए अलग कानून और अलग न्यायालय हैं। परन्तु इंग्लैंड में सरकारी कर्मचारियों के लिए किसी भी अलग कानून

---

1. Wade and Phillips : "Constitutional Law"......p. 48

"The rule of law means that the exercise of powers government shall be conditioned by law and that the subjects shall not be exposed to the arbitrary will of his ruler."

2. Dicey A. V. : "Law of the Constitution ." ....p. 79.

की व्यवस्था नहीं है। तीसरे इंग्लैंड में नागरिकों के अधिकार और स्वतन्त्रताएं न्यायालयों के निर्णयों द्वारा सुरक्षित हैं। संविधान के सामान्य नियम उन न्यायिक निर्णयों के परिणाम हैं जो न्यायालय के सामने लाए गए विशेष मामलों में साधारण नागरिकों के अधिकारों को निश्चित करते हैं। इस प्रकार कानून का शासन नागरिकों की स्वेच्छाचारी शक्ति के विरुद्ध रक्षा और कानून की सर्वोच्चता स्थापित करता है।

14. ब्रिटेन का संविधान संयोग और योजना का शिशु है (A chiid of Accident and design) :—ब्रिटिश संविधान की एक और विशेषता यह है कि यह वृद्धि और संयोग की संतान है। (The child of wisdom and chance)। ब्रिटिश संविधान किसी एक निश्चित समय की रचना नहीं बल्कि यह दीर्घकालीन विकास का परिणाम है। यह एक ऐसा संविधान है जिसका विकास इतिहास ने किया है। यह विकसित संविधान है, निर्मित नहीं। यह गतिमान (Dynamic) है, स्थिर (Static) नहीं। वैड और फिल्प (Wade and Phillips) के शब्दों में अंग्रेजों ने अपने राजनितिक दर्शन को कानून की शब्दावली से कभी घोषित नहीं किया है।[1] इसका अर्थ यह है संविधान की मूलभूत बातें किसी योजना के अनुसार किसी निश्चित समय पर नहीं बनाई गई हैं जैसे इंग्लैंड में द्विसदनीय विधानमण्डल की व्यवस्था कभी किसी योजना के अनुसार नहीं की गई। इस का निर्माण संयोग (Chance) द्वारा ही हुआ है। इसी प्रकार मन्त्रीमण्डल प्रणाली की सब विशेषताएं संयोग का ही परिणाम हैं और प्रधानमन्त्री का पद जो इंग्लैंड की शासन व्यवस्था का मूल स्तम्भ है। संयोग का ही परिणाम है।

परन्तु इसका अर्थ यह ही नहीं समझ लेना चाहिए कि इंग्लैंड संविधान का स्वरूप संयोगपूर्वक ही निर्धारित हुआ है, यद्यपि समय-समय पर इस के विकास में संगत उद्देश्य और योजना (Design) का भी भाग रहा है। संविधान में अनेकों बातें ऐसी हैं जिनको बुद्धि, कल्पना और संकेत द्वारा बनाया गया। सर्व व्यस्क मताधिकार (Universal Adult Franchise) संयोग का परिणाम नहीं बल्कि इसे योजना द्वारा प्राप्त किया गया है। इसके लिए संघर्ष किए गए और समय-समय पर अधिनियम बनाए गए। इसी प्रकार लार्ड सदन शक्तियां भी एक योजना द्वारा छीनी गई। इस सम्बन्ध में संसदीय अधिनियम 1911 और 1949 एक संगत योजना द्वारा पारित किए गए। इसी प्रकार इंग्लैंड की न्याय व्यवस्था (Judicial System) को भी 1873-76 में पास किए गए अनेक अधिनियमों द्वारा संगठित किया गया। इस प्रकार हम इस

1. Wade and Phillips : Constitutional Law.......p. 2.
"The English have distinct dislike for declaring this political philosophy."

निष्कर्ष पर पहुंचते है कि इंग्लैंड का संविधान अवसर की संतान तो अवश्य है परन्तु इस के विकास में वृद्धि योजना तथा सचेत उद्देश्य ने भी बहुत योगदान दिया है। इस प्रकार इंग्लैंड का संविधान संयोग और बुद्धि का शिशु है। वास्तव में ब्रिटिश संविधान का विकास अनुभव पर आधारित है यह किसी तर्कपूर्ण योजना का फल नहीं है (It is a product, not of logic but of experience)। अंग्रेजों ने अपने संविधान के विभिन्न अंगों को वहीं पर पड़े रहने दिया है जहां कहीं भी उन्हें इतिहास की लहरों ने जमा कर दिया।

अभिसमय
(Conventions)

अंग्रेज़ी संविधान की मुख्य विशेषता यह है कि इस संविधान के महत्त्वपूर्ण नियम अधिकांश अलिखित हैं। इन अलिखित प्रथाओं या नियमों को 19वीं शती के मुख्य अंग्रेज़ी दार्शनिक जे० एस० मिल (J. S. Mill) ने संविधान के सूत्र (Maxims) कहा था। एन्सन (Anson) ने अपनी पुस्तक (The Law of the Constitution) में इन्हें प्रथाएं (Customs) कहा और डायसी (Dicey) ने इन्हीं प्रथाओं को अभिसमय (Conventions) का नाम दिया। यह नाम आज सर्वमान्य है और केवल ग्रेट ब्रिटेन में ही नहीं बल्कि सभी संसार के देशों के संविधानों के अलिखित भागों के लिए प्रयोग होता है।

अभिसमय का अर्थ
(Meanings of Conventions)

डायसी (Dicey) के शब्दों में अभिसमय अंग्रेज़ी संविधान के वे "**नियम हैं जिनके आधार पर राजमुकट की स्वेच्छाचारी शक्तियों का प्रयोग मन्त्रियों द्वारा होता है।**" इन अभिसमयों का अर्थ संविधान की वह प्रथाएं हैं जो "कामन सदन की सर्वोच्चिता को स्थापित करती हैं और फिर इस निर्वाचित सदन के आधार पर राष्ट्र की सर्वोच्चता स्थापित करती हैं।" **इस तरह संविधान के नियम, अप्रत्यक्ष ढंग से ग्रेट ब्रिटेन में अन्य संविधान की तरह लोगों की प्रभुता" की साकार बनाते हैं।**[1]

इस प्रकार अभिसमय संविधान की ऐसी महत्वपूर्ण प्रथाएं हैं जिन्होंने इंगलैंड

---

1. Dicey, A. V. "Law of the Constitution", op. cit......p. p. 442, 23, 31.

"The conventions of the Constitution now consist of customs which are at the present day maintained for the sake of ensuring the supermacy of the House of Commons, and, ultimately through the elective House of Commons, of the nation. Our modern code of the constitutional morality secures, though in a roundabout way, what is called abroad the "Sovereignty of the people."

के राजतन्त्र को लोकतन्त्र में बदल दिया है। राजा या रानी आज भी उतने ही शक्तिशाली है जितने प्राचीन या मध्य काल में थे, परन्तु अभिसमयों द्वारा राजमुकट की शक्तियों का प्रयोग, वास्तव में, मन्त्रिमण्डल करता है, जो लोगों द्वारा चुने हुए लोक सदन से बनता है और अपने कार्य में उस सदन के प्रति सामूहिक तथा व्यक्तिगत रूप में उत्तरदायी है। डा० हर्मन फाइनर (Harmen Finer) अभिसमयों की व्याख्या करते हुए कहता है, **"अभिसमय राजनैतिक व्यवहार के वे नियम हैं, जिन्हें कानून, न्यायक निर्णय या संसदी प्रथाएं निश्चित नहीं करते, वे इनसे परे हैं, परन्तु उन उद्देश्यों की पूर्ति के लिए, जो इनमें (कानून इत्यादि) शामिल नहीं हैं, इन्हें पूर्ण बनाते हैं। ये उद्देश्य ब्रिटिश संविधान में कार्यपालिका तथा विधानपालिका को लोगों की इच्छा के प्रति उत्तरदायी बनाना है।..."**[1] आग और जिंक (Ogg and Zink) के विचार में अभिसमय **"संविधान के पिंजर पर मांस चढ़ा कर इसको कार्य करने और समयानुसार बदलने के योग्य बनाते हैं"**[2]। और किसी भी संविधान के शब्दों को समय अनुसार लागू करने के लिए यह आवश्यक है कि या तो उनमें परिवर्तन किया जाये या उनकी पुन: व्याख्या की जाये। संविधान में इस आवश्यकता को पूरा करने के लिए संशोधनों की ज़रूरत होती है। परन्तु जैसा कि संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान से प्रमाणित होता है संशोधन कोई आसान क्रिया नहीं। संशोधन के अतिरिक्त दूसरा रास्ता न्यायिक निर्णयों का है। अमेरिका का संविधान भले ही केवल 4000 शब्दों का संक्षिप्त संविधान है परन्तु उसकी व्याख्या के लिए 40000 न्यायिक निर्णय मिलते हैं। यह रास्ता भी बहुत आसान नहीं। तीसरा रास्ता अभिसमय है जिन्होंने अमेरिकन संविधान में अमेरिका के राष्ट्रपति को देश का एक मात्र नेता बना दिया है। डा० फाइनर (Finer) का मत है कि इसी प्रकार "अंग्रेज़ी संविधान को राजतन्त्र से लोकतन्त्रात्मक बनाने में, या 17वीं शताब्दी के संविधान को 20वीं शताब्दी के अनुकूल बनाने के लिए, संविधान में नई धाराएं जोड़ना उचित नहीं समझा : उन्होंने इस विकास के लिए स्वाभाविक प्रथाओं का आश्रय लिया—जिन्हें अभिसमय कहा

---

1. Finer, Herman op. cit......p.46.

"Conventions are rules of political behaviour not established in statutes, judicial decision, or parliamentary custom but created outside these, supplementing them, in order to achieve objects they have not yet embodied. These objects, in the British Constitution can be summed up thus : to make the Executive and Legislature responsible to the will of the people."

2. Ogg and Zink, "Modern Foreign Governments" p. 29.

"They clothe dry bones of law with flesh and make the legal constitution work and keep it abreast of changing social needs and political ideas."

जाता है।''[1] इस कारण अंग्रेजी संविधान में अभिसमयों का बहुत महत्व है। इनके विना संविधान निरर्थक है या निर्जीव है। यह एक ऐसे शरीर के समान है जिसमें आत्मा न हो। डा० ऑग (Ogg) का कथन है कि "इसमें कोई सन्देह नही कि जो भी अंग्रेजी संविधान का ज्ञान प्राप्त करना चाहता है, उसके लिए अभिसमयों का अध्ययन उतना ही आवश्यक है जितना सामान्य कानूनों का।''[2]

संवैधानिक कानूनों और प्रथाओं में अन्तर
(Difference between Laws and Conventions)

दोनों कानून तथा प्रथाएं ब्रिटिश शासन पद्धति के संचालन में समान रूप से सहायक हैं, परन्तु फिर भी इनमें महत्वपूर्ण अन्तर है।

(1) कानून प्राय: लिखित तथा संसद द्वारा पास होते हैं। इनको संविधि पुस्तकों (Statute Books) में संग्रह किया जाता है। इसके विपरीत प्रथाएं प्राय: अलिखित होती हैं। यह ऐतिहासिक विकास का परिणाम हैं और संसद द्वारा नहीं वनाई जातीं।

(2) दूसरा अन्तर यह है कि कानून विधान मण्डल द्वारा बनाए जाते हैं परन्तु प्रथाएं समय की आवश्यकता के अनुसार ही विकसित होती हैं।

(3) तीसरे संवैधानिक कानूनों को न्यायालय मान्यता प्रदान करते हैं तथा उन्हें लागू भी करते हैं जबकि प्रथाओं का न्यायालयों की दृष्टि में कोई महत्वपूर्ण स्थान नहीं है।

(4) कानूनों का स्पष्ट रूप से निर्माण होता है तथा उनके संशोधन की विधि भी निश्चित होती है जबकि प्रथाएं अस्पष्ट तथा अनिश्चित होती हैं। इनका जन्म व्यवहार से हुआ है और इनका समय के अनुसार परिवर्तन भी किया जा सकता है।

(5) कानून का उच्च स्थान होता है क्योंकि यह संसद द्वारा पारित है। वह किसी भी प्रथा का अन्त कर सकता है। दूसरी ओर प्रथाएं नैतिकता पर आधारित होती हैं तथा वह न्यायालय द्वारा मान्य भी नहीं है।

इतनी भिन्नता होते हुए भी कभी कभी इनमें भेद करना कठिन हो जाता है

---

1. Finer, Herman op. cit. p. 50.

"In converting a monarchical into a democratic constitution, and in passing from the seventeenth to the twentieth century, the British eschewed writing the new articles; they preferred to rely on the growth and inheritance of customs—that is the conventions."

2. Ogg, 'Fredric A.: "European Government and Politics........ p. 45.

"*It goes without saying that anyone seeking to know the British* Constitution as it is, must study the conventions quite as carefully as the positive rules of law."

जैसा कि जैनिंग्स (Jennings) लिखते हैं "कानून क्या है और प्रथाएं क्या हैं ? यह प्राय: प्राविधिक (Technical) प्रश्न है। इन प्रश्नों का उत्तर उन लोगों को ही मालूम है जिनका काम इन्हें जानना है। साधारण जनता के लिए यह जानना कोई महत्व की बात नहीं है कि न्यायिक अधिकारी किसी अधिनियम को मान्यता देते हैं या नहीं।[1] इस प्रकार प्रथाएं संविधान के मौलिक नियम की तरह हैं क्योंकि यह जनता की स्वीकृति पर कायम हैं।[2] इसलिए इनका उल्लंघन नहीं किया जाता। यद्यपि यह कानून का अंग नहीं है। जब अदालतें किसी प्रथा को मान्यता प्रदान कर देती हैं तो इनका महत्व कानूनों से बढ़ जाता है। कानून और प्रथाएं दोनों ही आदर का विषय है, अन्तर केवल अनुमति का है जिसके द्वारा इनकी पालना होती है।

प्रथाएँ और सामान्य विधि

(Conventions and Common Law)

1. प्रथाएं और सामान्य विधि दोनों का निर्माण कानून द्वारा नहीं होता है। ऐसे रीति-रिवाज़ जिन्हें न्यायालय मान्यता प्रदान कर दे, सामान्य कानून (Common Law) बन जाते हैं। न्यायालय इन्हें मान्यता देते है और परिवर्तित भी कर सकते हैं जबकि प्रथाएं न्यायालयों द्वारा मान्य नहीं हैं।

2. सामान्य नियम की स्थिति कानून की ही तरह है क्योंकि यह न्यायालयों द्वारा ही स्वीकार किए गए हैं। परन्तु प्रथाएं न्यायालयों द्वारा मान्य न होने पर भी उस समय तक कार्य करती हैं जब तक जनमत इनके पीछे रहता है।

ब्रिटिश संविधान की प्रमुख प्रथाएं

(Important Conventions of the British Constitution)

ब्रिटिश संविधान की प्रमुख प्रथाओं को निम्न भागों में बांटा जा सकता है :—

1. **मन्त्रिमण्डल से सम्बन्धित प्रथाएं** (Conventions relating to Cabinet) :—

1. मन्त्रिमण्डल सामूहिक रूप से संसद के निम्न सदन के प्रति उत्तरदायी होता है।

2. मन्त्रिमण्डल उसी समय तक पदारूढ़ रहता है जब तक कामन सभा में

---

1. "What is law and what is convention, are primarily technical questions. The answers are known only to those whose business is to know them. For the mass of the people, it does not matter whether a rule is recognised by the judicial authorities or not. The technicians of Government are primarily concerned." —Jennings.

2. "The conventions are like most fundamental rules of any Constitution, in that they rest essentially upon general acquiesence." —Jennings

इसका बहुमत रहता है। बहुमत का विश्वास खोने पर मन्त्रिमण्डल को त्यागपत्र देना पड़ता है ; पराजित मन्त्रिमण्डल के प्रधानमन्त्री को यह अधिकार प्राप्त है कि वह राजा को कामन सभा को विघटित (Dissolve) करने की सलाह दे।

3. मन्त्रिमण्डल की संस्था प्रथा पर ही कायम है। इसे काई कानूनी अनुमति प्राप्त नहीं।

4. मन्त्रिमण्डल की सदस्यता प्रथा पर ही कायम है। यदि वह नहीं है तो उन्हें 6 मास के अन्दर संसद का सदस्य बनना पड़ता है। संसद की सदस्यता खो देने पर इन्हें मन्त्री पद से त्यागपत्र देना पड़ता है।

5. 1922 की एक प्रथा के अनुसार प्रधानमन्त्री प्राय: कामन सभा से ही लिया जाता है। उस समय सम्राट ने लार्ड कर्जन (Lord Curzon) को प्रधानमन्त्री नियुक्त नहीं किया क्योंकि वह लार्ड सभा का सदस्य था। इसलिए यह आवश्यक है कि प्रधानमन्त्री जनता द्वारा निर्वाचित हो।

6. यह भी एक प्रथा है कि साम्राज्ञी सदैव मन्त्रिमण्डल की इच्छा के अनुसार कार्य करेगी।

7. साम्राज्ञी को संसद (Parliament) द्वारा पारित कानूनों पर वीटो (Veto) लगाने का कोई अधिकार नहीं है।

8. मन्त्रिमण्डल (Cabinet) कामन सभा की अनुमति के बिना युद्ध और शान्ति की घोषणा नहीं कर सकती।

9. मन्त्रिगण प्राय: एक ही राजनैनिक दल से प्रधानमन्त्री द्वारा 'नियुक्त किए जाते हैं। साम्राज्ञी मन्त्रियों की नियुक्ति प्रधानमन्त्री की इच्छानुसार करती है।

10. एक और रूढ़ि यह है कि हारा हुआ मन्त्रिमण्डल निर्वाचकों (Electors) से अपील कर सकता है और यदि निर्वाचकों का निर्णय मन्त्रिमण्डल के प्रतिकूल हो, तब मन्त्रिमण्डल को अपने पद से हटना पड़ता है और वह दूसरी बार संसद (Parliament) का विघटन सम्राट् द्वारा नहीं करवा सकता।

2. **सम्राट् सम्बंधी प्रथाएं** (Conventions relating to King) :—

1. सम्राट् संसद द्वारा पास बिलों पर निषेधाधिकार (Veto) नहीं लगा सकता है। पिछले लगभग 200 वर्षों से इस प्रथा का पालन किया जा रहा है।

2. हर नए चुनाव (General Election) के बाद राजा या रानी को कामन सभा में बहुमत दल के नेता को मन्त्रिमंडल बनाने के लिए निमन्त्रण (Invitation) देना पड़ता है।

3. सिद्धान्त में सब शक्तियाँ राजा अथवा रानी के पास हैं, परन्तु वास्तव में इनका प्रयोग प्रधान मन्त्री द्वारा होता है और सम्राट प्रधान मन्त्री की सलाह से इन शक्तियों का प्रयोग करता है।

स्वरूप देश की समस्त सेनाएं अवैद्य (Illegal) घोषित हो जाएंगी और सरकार का उन पर अनुशासन सम्बन्धी अधिकार समाप्त हो जाएगा। दूसरे संसद की वर्ष में एक बार बैठक न होने पर सरकार अपने आगामी वर्ष का बजट (Budget) भी पास नहीं कर सकेगी। वित्त अधिनियम (Finance Act) तथा विनियोग अधिनियम भी पास नहीं हो सकेंगे। ऐसी अवस्था में सरकार को लोगों से कर (Tax) इकट्ठा करने का अधिकार और शासन सम्बन्धी खर्चे करने का वैद्य (Legal) अधिकार भी नहीं रहेगा। और प्रशासनिक ढाँचा छिन-भिन्न हो जाएगा। इस प्रकार प्रथा के टूटने से देश का कानून भंग होता है। इस प्रकार **प्रो० डायसी** (Dicey) का कथन है कि संविधान की प्रथायें कानून नहीं हैं, परन्तु उन्हें शक्ति इसलिए प्राप्त होती हैं कि जो व्यक्ति उन का पालन नहीं करता है, वह देश के कानून को भंग करता है और उसे देश का कानून भंग करने का दण्ड मिलता है। "जो लोग प्रथाओं का उल्लंघन करते हैं उन का प्रत्यक्ष देश के निश्चित कानून के साथ टकराव होता है।" [1]डायसी के इस मत में कुछ सच्चाई अवश्य है, परन्तु उस का स्तर पूर्णत: संतोषजनक नहीं है।

लावेल के विचार
(Views of Lowell)

लावेल (Lowell) डायसी के विषयों से सहमत नही है। उसके मतानुसार यह आवश्यक नहीं कि इंगलैंड प्रतिवर्ष संसद के सत्र बुलाने के लिए वाध्य है। ब्रिटिश संसद एक सर्वोच्च तथा प्रभुसत्ता सम्पन्न संस्था है, वह चाहे तो सैनिक अधिनियम (Army Act) तथा बजट कई वर्षों के लिए इकट्ठा ही पास कर सकती है और इस तरह संसद की बैठक प्रति वर्ष बुलाने की आवश्यकता ही नहीं रहेगी। इस लिए यह कहना है कि प्रथाओं के उल्लंघन से देश का कानून भंग होता है ठीक नहीं है। बहुत सी ऐसी प्रथायें हैं जिन के उल्लंघन से कानून भंग नही होते। यदि स्पीकर चुने जाने के बाद अपनी पार्टी का त्याग नहीं करता तो इस से कोई कानून नही टूटता और किसी बिल को तीन वाचनों (Readings) में पास न करे तो इस से भी कोई कानून भंग नही होता है और यदि प्रधान मन्त्री लार्ड सदन से लिया जाए तो यह भी किसी कानून का उल्लंघन नहीं है।

लावेल (Lowell) का मत है कि "प्रथाओं का पालन इसलिए होता है क्योंकि इनकी पीठ पर परम्पराओं और जनमत का हाथ रहता है वे एक प्रकार के सम्मान संहिता अथवा खेल के नियम हैं जिन का पालन होना ही चाहिए। समाज का वह वर्ग जिसने इंग्लैंड के सार्वजनिक जीवन के संचालन को अपने हाथ में रखा है,

---

1. Dicey, A. Y. "Law of the Constitution"...p. 446..."The breach of these principles and of these Conventions will almost immediately brings the offender into conflict with the courts and the law of the land."

वह इनके पालन किए जाने के सम्बन्ध में बाध्य है।"[1] प्रथाओं का अस्तित्व केवल अपने लिए ही नहीं होता है बल्कि इनका अस्तित्व इसलिए है कि इनके पीछे कुछ श्रेष्ठ कारण है। इसलिए यदि कोई सरकार इन अभिसमयों (Conventions) का उल्लघंन करेगी तो उसे जनता के विरोध का सामना करना पड़ेगा और जिसका परिणाम यह भी हो सकता है कि अगले चुनाव में सरकार हार जाए। इस प्रकार जनमत इसके पीछे एक बहुत बड़ी शक्ति है।

प्रो० न्यूमैन (Neumann) का विचार है कि "संविधान के अभिसमय बहुत महत्व रखते हैं। उनकी शक्ति इस आधार पर नहीं है कि वे देश के सर्वोच्च कानून है, परन्तु इस तथ्य पर स्थिर है कि वे संवैधानिक सरकार तथा लोकतन्त्र से सम्बन्धित हैं। महान् अंग्रेजी जाती केवल अभिसमय या प्रथाओं को ही अच्छा समझती थी जब तक कि कोई बहुत बड़ी आवश्यकता न आ पड़े जिसके लिए नई संस्थाएं बनानी पड़े। और इस जाती के इस मनोभाव ने प्रथाओं और अभिसमयों की ऐसी प्रणाली बना दी है जिसका पालन इसलिए होता है कि वे सिर्फ परम्पराएं बल्कि विवेक पर आधारित हैं।"[2] उदाहरणतय: यह एक अभिसमय है कि राजा प्रधानमन्त्री के परामर्श को सदा स्वीकार करता है। देश का कोई कानून राजा को ऐसा करने के लिए बाध्य नहीं करता, किन्तु यदि राजा प्रधानमन्त्री का परामर्श स्वीकार न करे तो प्रधानमन्त्री त्याग पत्र दे सकता है और देश में नए आम चुनाव करवा सकता हैं। ऐसे आम चुनाव में यदि जनता फिर उसी दल को बहुमत दे दे तो यह राजा की हार के बराबर होगा और राजा का वह

---

1. Lowell : "The Government of England.........pp. 12.

"In the main, the Conventions are observed because they are a code of honour. They are as it were, the rules of the game, and the single class in the community which has hither to had the conduct of English public life almost entirely in its own hands is the very class that is peculiarly sensitive to obligation of this kind."

2. Neumann, Robert, G. : "European and Comparative Government."........pp. 25-26.

"The convention of the constitution carry grave weight. Their weight is not derived from any idea that they are the supreme law of the land, but rather from the fact that they ary related to the idea of constitutional government and democracy with which nearly all Britishers find themselves in agreement. This remarkable island race simply prefers to retain proven procedures when there is no particularly strong reason to adopt innovations, and has thereby produced a system of time honoured customs and conventions which are observed because they are based not only on precedent but also on reason."

सम्मान जो उसे इसलिए प्राप्त है कि वह निष्पक्ष है, मिट्टी में मिल जाएगा। इस प्रकार राजा केवल अपने अस्तित्व को खतरे में डालकर ही ऐसा करा सकता है। किन्तु राजा इसी कारण इस अभिसमय का कभी उल्लघंन नहीं करेगा।

जैन्निगस का दृष्टिकोण
(Jenningss' View)

प्रो० जैनिन्गस (Jennings) का मत है कि प्रथाओं के पीछे वास्तव शक्ति लोकमत (Public Opinion) की है। और शासन की शक्ति निर्वाचिकों की मान्यता पर निर्भर है। इस लिए शासन के विभिन्न अंगों को इसी आधार पर अपना कार्य करना चाहिए। यदि इन्हें लोग स्वीकार न करना चाहे तो कोई भी शक्ति उन्हें ऐसा करने के लिए विवश कर सकती। लोकमत को तो ईश्वर का समर्थन प्राप्त होता है। **जैन्निगस** (Jennings) के अनुसार शासन एक सहकारी कार्य है केवल विधि के नियम ही साभान्य कार्यवाही का उपबन्ध कर सकते हैं।

ऑग (Ogg) ने ठीक ही कहा है कि "राष्ट्र आशा करता है और उसे यह आशा करने का अधिकार भी होता है कि कार्यपालिका और विधान मण्डल इन प्रथाओं का पालन करते हैं कि नहीं। कामन सभा में पराजित मन्त्रीमण्डल त्याग पत्र दे या जनता से अपील करे।"[1] यदि इन प्रथाओं का पालन नहीं होगा तो जनता इस उल्लघंन को सहन नहीं कर सकेगी। कोई भी व्यक्ति इन प्रथाओं को उल्लघंन करके का साहस नहीं कर सकता। यहां तक कि **एडवर्ड अष्टम** (Edward VIII) भी अपनी पसन्द की पत्नी से विवाह करने के लिए अपने मन्त्रीमण्डल की सलाह के विरुद्ध न जा सका और सम्राट् पद को त्याग कर एक साधारण व्यक्ति बन गया। एक पराजित मन्त्रीमण्डल को अपना पद छोड़ना ही पड़ेगा क्योंकि वह अपने प्रतिनिधियों का विश्वास खो बैठा है और उसे जन समर्थन प्राप्त नहीं। जनता यह शायद कभी भी सहन नहीं कर सकेगी कि सम्राज्ञी अपनी विषेद्याधिकार शक्ति (Veto Power) का प्रयोग करे या जब लार्ड सभा सर्वोच्च न्यायालय के रूप में कार्य करे तो सभी साधारण पीयर्स (Peers) उसमें भाग लें। यदि ऐसा होगा तो लोग सम्राट पद और लार्ड सदन के अन्मूलन (Abolition) की माँग करेंगे। इस लिए कोई भी सम्राट् जनता द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधियों द्वारा पास बिल पर निषेधाधिकार लगाने का प्रयत्न नहीं करेगा। इस प्रकार प्रथाओं के पीछे जनमत की शक्ति है। जनता कभी इनके उल्लघंन को सहन नहीं कर सकेगी।

---

1. Ogg, Frederic, A. "European Governments and Politics."......... p. 47.

"The Nation expects, and has a right to expect, that Parliament will be convened annually, and that a ministry that can't obtain majority support in the House of Commons will resign."

वास्तव में प्रथाओं का पालन राजनैतिज्ञ आवश्यकताओं के कारण होता है जो इनका पालन न करने पर पैदा होता है। इंगलैंड की जनता रूढ़िवादी (Conservative) है। यदि कोई प्रथा टूटती है तो शीघ्र ही उसे कानूनी रूप दे दिया जाता है। ताकि वह उसी तरह बनी रहे। 1909 में लार्ड सभा ने **लायॅड जार्ज** (Loyd George) के बजट को अस्वीकार कर दिया और देश में विरोध का भयानक तूफान उठ खड़ा हुआ क्योंकि लार्ड सभा ने वित्त विषयों (Financial matters) में हस्ताक्षेप करके एक स्थापित प्रथा का उल्लघंन किया था। इसके परिणाम स्वरूप 1911 का संसदीय अधिनियम (Parliamentory Act of 1911) में पास हुआ। और लार्ड सदन का विधेयकों पर नियन्त्रण सदा के लिए उठ गया। और वह नपुसंक सदन बन गया। इस प्रकार हम **ओग** (Ogg) के विचारों से सहमत हैं कि प्रथाओं के पीछे वास्तविक सत्ता जनमत की होती है। प्रथाओं का पालन होना चाहिए। संक्षेप में लोकमत का कारण है। यदि इन का उल्लघंन किया जाएगा। तो देश में विरोद्ध की लहर दौड़ जाएगी और अन्त में सरकार को झुकना पड़ेगा इस दृष्टि से प्रथाओं का पालन जनता द्वारा होता है।

QUESTIONS

1. "British Constitution does not exist." Comment.
2. What are the salient features of the English Constitution ?
3. What do you understand by Conventions of the Constitution ? Mention some important Conventions of the English Constitution.
4. Discuss tho importance of Conventions in English Constitution and why they are obeyed ?
5. "Conventions are Customary rules of basic importance in Engiish Constitution." Comment.

———

3
कार्यपालिका
(EXECUTIVE)

राजा और राज मुकुट
(King and Crown)

राजा और क्राउन में अन्तर
(Distinction between King and Crown)

ब्रिटिश संविधान में राजा और क्राउन (ताज) में महत्त्वपूर्ण भेद है जो शासन व्यवस्था का मौलिक तथ्य है। एक बार गलैडस्टोन (Gladstone) ने कहा था। "इंगलैंड के संविधान की लिपि में बहुत सी बारीकियां हैं, परन्तु उन बारीकियों में सब से अधिक महत्वपूर्ण राजा और क्राउन का अन्तर है।"[1] दोनों के अन्तर को स्पष्ट करते हुए कहा जा सकता है कि राजा एक व्यक्ति है और क्राउन एक संस्था है (King is a person Crown is an institution) राजा सिंहासन पर बैठता है, वह जीता है मरता है, वह राज्य पद त्याग कर सकता है, उसकी अपनी स्वतन्त्र इच्छा हैं, वह एक विशेष व्यक्ति है उसे सिंहासन से उतारा जा सकता है। इसके विपरीत क्राउन (Crown) एक संस्था है, जो जन्म मरण से रहित है। वह स्थायी है। उसे पदच्युत नहीं किया जा

1. "There are many subtle distinctions in the vernacular of the British Government, but none so vital as the distintion between the King and the Crown."

(Gladstone : Quoted in Munro p. 49)

सकता, वह राज्य पद त्याग भी नहीं सकता। इंगलैंड की शासन पद्धति में क्राउन शब्द राजपद या राजत्व (Monarchy) के रूप में प्रयुक्त होता है। ऑग (Ogg) ने क्राउन शब्द का स्पष्टीकरण करते हुए लिखा है कि "क्राउन राज्य की प्रमुख कार्यपालिका और नीति निर्माण करने वाली संस्था है, जिसे सम्राट की समस्त शक्तियां विशेषधिकार धीरे धीरे दे दिये गए हैं। क्राउन का अर्थ है सम्राट, मन्त्रीमण्डल के सदस्य तथा संसद।"[1]

सर सिडनी लो (Sir Sidney Low) के अनुसार क्राउन एक **सुविधाजनक क्रियात्मक कल्पना** है (Crown is a convenient working hypothesis) यह राष्ट्र अथवा जनता की इच्छा का उपयुक्त मूर्तरूप है। **प्रो० मोनरो** (Munro) के शब्दों में "**ताज** (Crown) **एक कृत्रिम तथा विधि निर्मित संस्था है जो न जीवन धारण करता है और न मरता है।**" (The Crown is an artificial person, it is not incarnate and it never dies)

सच तो यह है कि राजा ताज नाम की संस्था का शारिक रूप है। चूंकि समस्त शक्तियों का प्रयोग ताज (Crown) करता है, परन्तु यह सब कुछ मंत्रियों के परामर्श अथवा जनता की इच्छानुसार होता है, इसलिये ताज (Crown) को **शासितों की सहमति अथवा चनता की इच्छा** भी कह सकते हैं।

सम्राट और क्राउन का अन्तर इस उद्घोषणा से अच्छी तरह स्पष्ट हो जाता है जो सम्राट की मृत्यु पर की जाती है "**राजा की मृत्यु हों गई है, राजा चिरंजीव हो** (The King is dead, long live the King) इस का अभिप्राय यह हैं कि राजा व्यक्ति के रूप में मर सकता है परन्तु राजमुकुट (Crown) एक संस्था या पद होने के कारण नहीं मर सकता।" राजा की मृत्यु के क्राउन की शक्तियों और कर्त्तव्यों पर कोई प्रभाव नहीं पड़ता।

डा० फाइनर (Finer) का मत है कि भले ही आज क्राउन को कोई विशेषाधिकार या शक्तियां प्राप्त नहीं है तो अंग्रेजी संविधान में इसका बहुत महत्व है क्योंकि "यह (Crown) **मनुष्य द्वारा बनाई हुई सरकार की महान ऊँची तथा शानदार विभूति है,** यह प्रभुसत्ता को साकार बनाता है; यह राष्ट्र की एकता का सार है; समाज के राजनैतिक गुणों को व्यवहार में प्रदर्शित करता है; यह उन

---

1. Ogg, Frederick, A : "European Governments and Politics" (P. 61.)

"It is the supreme executive and policy making agency in the government which means practically a subtle combination of sovereign ministers (especially Cabinet members and to a degree Parliament"

महान् इच्छाओं का शानदार स्वरूप है जो साम्राज्य की भावना को व्यक्त करता है।"[1] इस विचार से यह सिद्ध होता है कि आज क्राउन केवल सरकार का एक प्रतीक है। जिन शक्तियों का प्रयोग कभी इंगलैंड का सम्राट करता था, वे शक्तियें आज क्राउन में निहित हैं। केवल इतना ही नहीं इसका वास्तविक अर्थ यह है कि यह शक्तियें आज संसद मंत्रिमंडल और उनके द्वारा इंगलैंड के लोगों में निहित हैं। इस प्रकार आज क्राउन की पूरी शक्तियों का उल्लेख करना कठिन है। क्राउन इस प्रकार एक कोरी कल्पना है, परन्तु यह कल्पना इंगलैंड के राजतंत्र को लोकतंत्र में बदल देती है। राजा या क्राउन के पास वास्तव में आज कोई शक्ति नहीं क्योंकि इन शक्तियों का प्रयोग मंत्रिमंडल करता है जो संसद के प्रति उत्तरदायी है जब कि राज मुकुट पहनने वाला व्यक्ति आज भी एक संसार का महान् पुरुष है परन्तु उसके पास कोई राजनैतिक शक्ति नहीं।

ग्रेट ब्रिटेन में इस प्रकार राजा और क्राउन (राज मुकुट) सिद्धान्त और व्यवहार में अन्तर की एक बहुत बड़ी मिसाल है। आज भी इंगलैंड में सभी कार्य राजा के न्याय को देते हैं, सैनाएें राजा की है, परन्तु राजा कौन है, वह व्यक्ति नहीं जो राज सिंहासन को सुशोभित करता है बल्कि उसके पीछे छिपी हुई क्राउन की वह कल्पना है जो इंगलैंड की संसदीय प्रणाली को साकार बनाती हैं। इस तरह यह कल्पना इंगलैंड के राजतंत्र को लोकतंत्र में बदल देती है। इंगलैंड के लोग आज जब अपना राष्ट्रीय गीत "God save the King" गाते हैं तो कभी भले ही इसका अर्थ इस व्यक्ति के लिए शुभ कामना मांगन था, परन्तु आज राजा का अर्थ क्राउन से है जो सारे राष्ट्र की या जनता की एकता का प्रतीक हैं।

वैड तथा फिलिप्स (Wade and Phillips) के अनुसार "**क्राउन शब्द शासन शक्तियों के कुल योग की व्यक्त करना है और सर्वोच्च कार्य पालिका का प्रतीक है।**"[2] सम्राट और सम्राट वह व्यवित है जो राजमुकुट पहनता है, परन्तु इन शक्तियों का प्रयोग मंत्रिमंडल के परामर्श पर करता है।

---

1. Finer, Herman, op. cit.........p. 175

"It is a soaringly resplendent personification of mans government, of the abstraction known as sovereignty; it is the essence of a unity known as the nation; it makes concrete the dignity and authority known as majesty; it exemplifies the practice of civic virtue known as society; it is the shining countenance of the glorious aspirations felt as empire."

2. Wade and Phiilips : Constitutional Law.".......... p123

"The term Crown represents the snm total of governmental powers and is synonymous with the executive."

सम्राट की शक्तियाँ
(Powers of the Crown)

सम्राट की शक्तियां बहुत व्यापक हैं। सम्राट की शक्तियों के दो प्रमुख स्रोत (Sources) है । 1. परमाधिकार (Prerogatives) 2. सविधियां (Statutes) परमाधिकार (Prerogatives) उन शक्तियों का नाम है जिन्हें संसद के उदय से पहले समस्त शक्तियां सम्राट के ही हाथों में व्यक्तिगत रूप से निहित थी। बाद में संसद ने धीरे धीरे सम्राट के इन अधिकारों और शक्तियों को अपने नियमों द्वारा कम करना शुरू कर दिया। परन्तु फिर भी कुछ शक्तियां बच रहीं है और पिछले कुछ समय में सम्राट के कार्यक्षेत्र में विस्तार होने के कारण उस की शक्तियों में वृद्धि हुई है। प्रो० डायसी (Dicey) के अनुसार परमाधिकार सम्राट की विवेकीय क्षेत्र में अविशिष्ट (Residue) शक्तियां हैं जो किसी समय ताज के हाथों कानूनी तौर पर छोड़ दी गई है (The residue of discretionary authority legally left in the hands of the Crown) इन शक्तियों को ही **परमाधिकार** कहते हैं। यह सम्राट को संसद के किसी अधिनियम द्वारा प्राप्त न हो कर उसे अपने व्यक्तिगत गौरव के कारण प्राप्त हुआ है। आग और ज़िंक (Ogg and Zink) परमाधिकार उन शक्तियों को व्यक्त करता हैं जिनका स्वामित्व किसी को प्रदान किये जाने के बिना है, जिन्होंने प्राचीन रीति रिवाजों के कारण प्राप्त किया गया है तथा रूढ़ियों के कारण इन की पुष्टि हुई है और जो संसद द्वारा उन की स्वेच्छा से समाप्त करने के अधिकार प्राप्त कर लेने के बाद भी स्वीकार किए जाते हैं।"[1]

कार्यपालिका शक्तियां
(Executive Powers)

1. **नागरिक प्रशासन सम्बन्धी शक्तियां** (Powers Relating to Civil Administration)—क्राउन ही राज्य का प्रमुख कार्यपालिका अध्यक्ष (Chief Executive Head of the State) है। वह कार्यपालिका का सर्वोच्च अधिकारी है तथा सारी शक्ति उसी में निहित है। ब्रिटेन में सभी महत्वपूर्ण आदेश उसी के नाम पर जारी किए जाते हैं और सभी कानूनों का पालन करवाता है और समस्त विधियों को लागू करता है। सम्पूर्ण नागरिक प्रशासन की देखरेख करना तथा कनूनों को लागू करना सम्राट् का काम है।

(i) नियुक्तियां (Appointments)—देश की सभी महत्वपूर्ण नियुक्तियां

1. Ogg and Zink. "Modern foreign Government".........p. 49

"Prerogatives therefore denotes powers possessed without having been granted or conferred powers acquired by prescription, confirmed by usage and accepted or tolerated even after Parliament gained authority to abolish or alter them at pleasure."

सम्राट् द्वारा की जाती हैं। वह प्रधान मन्त्री की नियुक्ति करता है और उसकी सिफारिश पर अन्य मन्त्रियों की नियुक्ति होती है। सभी बड़े-बड़े कार्यपालिका तथा प्रशासकीय अधिकारियों, न्यायाधीशों, विशपों तथा स्थल वायु और नौ सेना (Air, Navy and Armed Forces) के पदाधिकारियों की नियुक्ति सम्राट् द्वारा होती है। इस तरह कई प्रकार के आयोगों इत्यादि की नियुक्ति भी सम्राट् ही करता है। कुछ अपवादों के साथ उसे पदाधिकारियों को निलम्बित (Suspend) करने तथा कर्मचारियों को नौकरी से निकालने और सेवा से अलग करने के अनेक अधिकार भी प्राप्त हैं।

(ii) सैनिक क्षेत्र में शक्तियां (Regarding Armed Forces) :—क्राउन ही ब्रिटेन की समस्त सेनाओं का सर्वोच्च सेनापति (Supreme Commander) है। सेनाओं के पदाधिकारियों की नियुक्ति के साथ-साथ सशस्त्र सेना के संगठन पर नियन्त्रण तथा देखरेख करता है।

(iii) अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में (Regarding Foreign Relations) :—

अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में क्राउन ही ब्रिटेन का प्रतिनिधित्व करता है। बड़े-बड़े अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलनों (International Conferences) में ब्रिटेन की ओर से प्रतिनिधि नियुक्त करता है। विदेशों में राजदूतों की नियुक्ति भी सम्राट् प्रधान मन्त्री की सलाह द्वारा करता है। विदेशी राजदूतों को मान्यता प्रदान करता है। क्राउन ही विदेशी नीति (Foreign Policy) का संचालन करता है। विदेशी राज्यों के साथ संधियां (Treaties) तथा समझौते करने का इसे असीमित अधिकार प्राप्त है। दूसरे राज्यों के साथ संसद की अनुमति लिए बिना ही युद्ध और शान्ति की घोषणा कर सकता है। संसद की अनुमति की आवश्यकता तब होती है जब किसी मामले में धन को पेश करना, भूभाग का त्याग या देश के प्रचलित कानून में परिवर्तन इत्यादि का वर्णन हो। इन्हें क्राउन के परमाधिकार कहते हैं।

उपनिवेश सम्बन्धी शक्तियां
(Regarding Dominions)

2. **विधायनी शक्तियाँ** (Legislative Powers) :—**आग और जिन्क** (Ogg and Zink) ने सम्राट् की विधायनी शक्तियों का वर्णन करते हुए लिखा है। कि "क्राउन केवल कार्यपालिका का संरक्षक ही नहीं बल्कि वह विधायनी क्षेत्र में भी भाग लेता है"[1]। कानूनी रूप से क्राउन संसद का एक आवश्यक अंग है और ब्रिटेन में समस्त कानूनों का निर्माण ताज और सपरिषद् राजा (King-in-Parliament) द्वारा होता है। संसद द्वारा पास किया गया कोई भी कानून तब तक संविधि पुस्तक (Statute Book) में दर्ज नहीं होता जब तक कि सम्राट् उस पर अनुमति न दे दे। परन्तु यह बात ध्यान देने योग्य है कि ब्रिटिश सम्राट ने 1707 से आज तक अपनी निषेध शक्ति (Veto Power) का प्रयोग नहीं किया है। इस प्रकार यह शक्ति स्वयं ही लुप्त हो गई है। आजकल बिलों पर स्वीकृति सम्राट स्वयं नहीं देता बल्कि क्राउन द्वारा नियुक्त पाँच कमिश्नरों द्वारा यह स्वीकृति प्रदान की जाती है यद्यपि यह एक औपचारिकता ही है।

सम्राट को कौंसिल आदेश (Orders-in-Councils) जारी करने का अधिकार है। उद्घोषणाएं (Proclamations) अधिकतर महत्वपूर्ण आदेशों से सम्बन्ध रखती हैं। यह कौंसिल आदेश (Orders-in-Council) दो प्रकार के होते हैं एक तो प्रशासन सम्बन्धी आज्ञाएं जो सम्राट के परमाधिकार से सम्बन्ध रखती हैं। ये साधारण प्रशासन सम्बन्धी नियम होते हैं जिनके अनुसार प्रशासन के विभिन्न विभाग अपना दैनिक कार्य करते हैं।

दूसरे प्रकार के आदेश 'संविधिक आदेश' (Statutory Orders) होते हैं जो संसद द्वारा पास आज्ञाएं हैं। संसद ऐसे मामलों में कानून द्वारा आज्ञा दे देती है कि परिषद् आदेश (Orders-in-Council) के द्वारा कानून बना लिया जाए। इसे प्रदत्त विधायन (Delegated Legislation) कहते हैं। इस प्रकार क्राउन को कौंसिल आदेशों के रूप में अनेकों विषयों पर संसद की सहमति के बिना कानून निर्माण का अधिकार मिल जाता है। सामान्यत: एक वर्ष में इस प्रकार के 600 से ऊपर आदेश जारी किए जाते हैं, परन्तु संकट काल में इन की संख्या कहीं अधिक होती है।

क्राउन को संसद के अधिवेशन (Sessions) बुलाने, उसे स्थागित करने और अधिवेशनों का समय बढ़ाने तथा संसद को विघटित (Dissolve) करने का अधिकार है। परन्तु क्राउन अपनी इन शक्तियों का प्रयोग प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रीमण्डल की सलाह से करता है।

जब नई संसद का सम्मेलन होता है तो इस का उद्घाटन भी राजा द्वारा

---

1. *Ogg and Zink : op. cit...............p. 54*

"The Crown is not only the Custodian of Executive powers, it also shares the work of legislation."

ही किया जाता है। सम्राट् लार्ड सदन में जहां कामन सदन के सदस्य भी शामिल होते हैं स्वयं हाज़िर होकर एक उद्घाटन भाषण (Speech from the Throne) देता है और उस भाषण द्वारा नई संसद का स्वागत करता है। सम्राट् का भाषण सरकार की महत्त्वपूर्ण आन्तरिक तथा विदेशी नीतियों से सम्बन्धित होता है। इस प्रकार संसद को सरकार की आगामी नीतियों पर आलोचना करने का अवसर प्राप्त होता है क्योंकि यह भाषण विविध राष्ट्रीय तथा अन्तर्राष्ट्रीय मामलों पर प्रकाश डालता है। परन्तु सम्राट् का यह भाषण स्वयं अपना लिखा हुआ नहीं होता बल्कि प्रधानमन्त्री तथा अन्य मन्त्री उसे तैयार करते हैं और सम्राट् को वह भाषण बिना किसी परिवर्तन के ही पढ़ना पड़ता है।

3. न्यायिक अधिकार (Judicial Powers) :—क्राउन न्याय का स्रोत (Fountain of Justice) है। ब्रिटेन में समस्त न्याय क्राउन के नाम पर किया जाता है और सभी न्यायालय ताज के न्यायालय हैं। सभी न्यायधीशों की नियुक्ति ताज द्वारा होती है। क्राउन द्वारा ही काउन्टियों तथा बौरोज (Counties and Boroughs) के न्यायाधीशों की नियुक्ति होती है। सभी न्यायधीश सम्राज्ञी के न्यायधीश (Queen's Judges) कहलाते हैं। इंगलैंड में न्यायपालिका की स्वतन्त्रता को स्वीकार किया गया है। क्राउन नियुक्ति के बाद न्यायधीशों को पद से नहीं हटा सकता, जब तक के संसद के दोनों सदन एक आवेदन पत्र (Address) उसे पेश न करें। समस्त सीविल तथा फौजदारी (Civil and Criminal) विषयों पर क्राउन की ओर से ही विचार होता है। न्यायपालिका की उचित देख-रेख का उत्तरदायित्व लार्ड चान्सलर (Lord Chancellor) पर होता है जो ब्रिटिश मन्त्रीमण्डल का एक प्रमुख सदस्य होता है। क्राउन की ओर से प्रिवी कौंसिल की न्यायिक समिति (Judicial Committee of the privy Council), उपनिवेशों (Dominions) से आने वाली अपीलों को सुनती है और उन पर अन्तिम निर्णय देती है।

सम्राट् को क्षमादान (Pardon) तथा प्रविलम्बन (Reprieve) के परमाधिकार भी प्राप्त हैं।

4. चर्च सम्बन्धी शक्तियां (Ecclesiastical Powers) :—सम्राट को ब्रिटेन और स्काटलैंड के संस्थापित चर्चों के सम्बन्धों में अनेकों अधिकार प्राप्त हैं। वह इंगलैंड के स्थापित चर्च का प्रमुख है। (The king is the head of the Established Church of England)। चर्च का प्रधान होने के नाते वह समस्त धार्मिक पदाधिकारियों जैसे आर्कबिशप (Archbishops), बिशपों (Bishops), डीन (Deans) तथा कैननों (Connons) की नियुक्ति करता है। राजा ही योर्क (York), कैंटरबरी (Canterbury), लण्डन (London) के धार्मिक सम्मेलन (Ecclesiastical Convocations) को बुलाता है और उन के अधिनियमों पर स्वीकृति प्रदान करता है। इसी प्रकार चर्च ओफ़ इंग्लैंड द्वारा बनाए

हुए नियमों पर वह अपनी स्वीकृति प्रदान करता है।

5. **सम्मान का स्रोत** (The fountain of Honour) :—इंगलैंड में राजमुकुट सभी प्रतिष्ठाओं तथा सम्मानों का स्रोत है अर्थात् व्यक्तियों को सम्मान प्रदान करना राजमुकुट का काम है। प्रधानमन्त्री विशेष उत्सवों तथा नये वर्ष पर अनेकों व्यक्तियों को, उनके विभिन्न क्षेत्रों में महत्वपूर्ण काम करने के लिए सम्मानित करता है। राजा यह सभी उपाधियां तथा सम्मान प्रधानमन्त्री के परामर्श पर ही प्रदान करता है। इसलिए आज भी राजा को ही सभी सम्मानों का स्रोत माना जाता है।

राजा की स्थिति
(Position of King)

अंग्रेजी संविधान में राजा या रानी या राजमुकुट की वास्तविक स्थिति क्या है? इस प्रश्न का उत्तर आसान नहीं है। कारण यह है कि राजा या रानी ओर उसकी सरकार के सम्बन्ध के विषय में कोई सामग्री या लेखपत्र नहीं मिलते।[1] **"रानी विक्टोरिया के पत्र"** (Letters of Queen Victoria) या **"लार्ड ईशर के लेख"** (Lord Esher's Journals and Letters) **रानी विक्टोरिया** (Queen Victoria) तथा **एडवर्ड सप्तम** (King Edward VII) के अपनी सरकारों के साथ सम्बन्ध के बारे में कुछ प्रकाश डालते हैं, परन्तु जार्ज पचंम, जार्ज षष्टम और वर्तमान रानी एलिज़ाबैथ द्वितीय (King George V, King George VI and Queen Elizabeth II) के बारे में ऐसे कोई लेख नहीं मिलते। प्रो० लास्की (Laski) लिखता है कि, **"जनता को राजदरबार के बारे में इतना कम ज्ञान होता है कि लोगों को सम्राट् एडवर्ड VIII तथा श्रीमति सिम्पसन (Mrs. Simpson) के सम्बन्ध के विषय में उसी समय कुछ पता चला जबकि वह खत्म होने वाला था।"**[2] सारे संसार भर में सम्राट् एडवर्ड VIII तथा श्रीमति सिम्पसन के प्यार की चर्चा थी, लेकिन अंग्रेजी पत्रों में इस प्यार-गाथा का वर्णन उस समय हुआ जब

---

1. Laski. H. J. : "Parliamentary Government in England........ p. 388.

"The metaphysics of limited monarchy do not easily lend themselves to critical discussion. On no element in the Constitution is our knowledge so inexact ; effective documentation upon its functioning ends with the death of Queen Victoria nearly forty years ago."

2. ibid...........p. 388.

"How scrupulous is the organised silence which surrounds royal activity was shown by ignorance of the public of King Edward's relation with Mrs. Simpson until the affair reached its remarkable conclusion."

3 दिसम्बर, 1936 को एडवर्ड VIII ने 'अपने सिंहासन त्याग करने के अधिनियम (His Majesty's Abdication Act, 1936) पर हस्ताक्षर किए।

इसमें कोई सन्देह नहीं कि कम से कम, कानूनी दृष्टि से इंगलैंड के राजा या राजमुकुट की शक्तियां विशाल हैं और उसका अस्तित्व भी महान है। वह सर्वेसर्वा है, वह शानदार महलों में रहता है, और राज्य का सभी कार्य उसके नाम पर होता है। दूसरी ओर इंगलैंड के संविधान की मुख्य वात यह है कि राजा मन्त्रियों के परामर्श के विना कोई काम नहीं करता और यह भी सत्य है कि वह मन्त्रीमण्डल के परामर्श को अस्वीकार नहीं कर सकता। किन्तु इन दोनों दृष्टिकोण से इंगलैंड राजमुकुट की स्थिति स्पष्ट नहीं होती। क्या आज राजा केवल एक सिफर वन गया या अव भी उसके पास वहुत सी शक्तियां हैं। इस वात का उत्तर देते हुए वेगहाट (Bagehot) ने 19वीं शताव्दी के अन्तिम चरण में लिखा था कि रानी को "परामर्श देने, प्रोत्साहन तथा चेतावनी" देने का अधिकार है। परन्तु इससे भी कुछ ज्ञान नहीं होता। रानी विक्टोरिया के पत्रों से यह पता चलता है कि वह सरकार के सभी कार्यों में हस्तक्षेप करती थी। वह अनुदार दल के हक में थी और उदार दल की सरकार के रास्ते में रुकावट डालती थी। भले ही उसने किसी समय संसद को अपनी इच्छा से विघटित (dissolve) नहीं किया या किसी विल को 'वीटो' (Veto) नहीं किया, तो भी वह सरकार के हर काम में दखल देती थी। वह सेना के सुधार के विरुद्ध थी, और चर्च की नियुक्तियों पर प्रभाव डालती थी। राजा एडवर्ड सप्तम (King Edward VII) देश की विदेशी नीति में हस्तक्षेप करता था। वह लायड जार्ज (Lloyd George) के उदारवादी भाषणों को पसन्द नहीं करता था। उसने प्रधानमन्त्री एसक्विथ (Asquith) की इस वात को 1909 में स्वीकार नहीं किया कि वजट पास करने के लिए वह लार्ड सभा (House of Lords) में लार्डों को गिनती को वढ़ा दे। क्या इन वातों से यह पता चल सकता है कि रानी विक्टोरिया की भान्ति अनेकों पत्रों द्वारा सरकार के कार्य में रुकावट डालना या वेकार दवाव डालना "चेतावनी है" या "परामर्श ?"

उसे ही मिली-जुली (Coalition) सरकार बनाने का निमन्त्रण दिया। परन्तु यह उदाहरण देश के इतिहास में अकेला है और यदि चुनाव में मिलीजुली सरकार को बहुमत न मिलता तो राजा की हार होती और उसकी स्थिति को बहुत धक्का पहुंचता।

इस चर्चा से कम से कम डा० जैनिंगज् (Dr. Jennings) की यह बात सच प्रतीत होती है कि चाहे कुछ भी हो 'क्राऊन' (Crown) का अर्थ वास्तव में आज रानी ही है।[1] और **"रानी बिल्कुल सत्ताहीन नहीं है। वह भले ही सरकार रूपी जहाज़ को नहीं चलाती, किन्तु उसे यह अवश्य देखना होता है कि जहाज़ चलाने वाला कोई व्यक्ति इसके पतवार सम्भाले हुए है।"**[2] **प्रो० एस० ई० फाइनर** (S. E. Finer) का भी यही मत है कि रानी आज भी पुरानी शक्तियों में से दो प्रशक्तियों (Prerogatives) का प्रयोग अपनी स्वेच्छा से करती है—(1) प्रथम, उसे यह अधिकार है कि उसकी सलाह अवश्य ली जाए और वह यदि किसी कार्य को ठीक नहीं समझती तो चेतावनी भी दे सकती है। वह मन्त्री-मण्डल के प्रत्येक कागज़ को पढ़ सकती है, मन्त्री-मण्डल की समितियों की रिपोर्ट देख सकती है और विदेशी नीति के बारे में एजन्डा (Agenda) भी मन्त्री मण्डल की बैठक से पहले उसके पास पहुंचना चाहिए और इससे धीरे-धीरे उसका ज्ञान इतना बढ़ जाता है कि उसका परामर्श महत्त्व ग्रहण कर लेता है। (2) दूसरे **"कभी-कभी परिस्थिति ऐसी होती है कि राजा या रानी प्रधान मन्त्री को स्वेच्छा से चुन सकते हैं—परन्तु ऐसी परिस्थिति तभी उत्पन्न होती है जब संसद में किसी दल को बहुमत प्राप्त न हो या बहुमत प्राप्त दल का एक नेता न हो।"**[3] 1923 में जब प्रधान मन्त्री बोनार ला (Prime Minister Bonar Law) ने त्याग-पत्र दे दिया तो उसके बाद अनुदार दल के दो नेता थे लार्ड कर्ज़न (Lord Curzon) और श्री बाल्डविन (Mr. Baldwin)। सम्राट जार्ज पंचम ने अपनी स्वेच्छा से श्री बाल्डविन को मन्त्री-मण्डल बनाने का निमन्त्रण दिया। इसी प्रकार जब 1940 में श्री चैम्बरलेन (Mr. Neville Chamberlain) ने त्याग-पत्र दे दिया तो राजा जार्ज छटे (King George VI) ने श्री चर्चिल (Mr.

---

1. Jennings Sir Ivor, "The Queen's Government," op. cit,...p. 40.
"Generally the Queen is "the crown," the legal abstraction. If one starts exploring the stream of political action, however, there is always the possibility that one will come upon the Queen in person, real flesh and blood."

2. Ibid...........p. 43.
"......that the Queen is no mere figure head. She does not steer the ship, but she has to make certain that there is a man at the wheel."

3. Modern Political System : Europe, op. cit.......p. 124

Churchill) को प्रधान मंत्री चुना, जो अनुदार दल का नेता नहीं था, परन्तु एक ऐसा व्यक्ति था जिसके नेतृत्व को युद्ध के भयानक दिनों में दोनों दल (Conservative and the Labour) स्वीकार करने को तैयार थे।

इस प्रकार ग्रेट ब्रिटेन में यह कहना कि रानी या राजा का कोई प्रभाव नहीं सर्वथा गलत है। सम्राट कोरी 'सिफर' नहीं है। वह आज भी कई परिस्थितियों में उपयोगी है और कई ऐसे कार्य करता है, जैसे राजदूतों तथा अन्य देशों के प्रतिनिधियों को सम्मानित करना, प्रधान मन्त्री का चुनना, प्रधान मन्त्री के परामर्श पर सदन को विघटित करना इत्यादि। डा० ऑग (Ogg) का मत ठीक दिखाई देता है कि ब्रिटेन में राजा का पद 'इतना आवश्यक है कि यदि उसे समाप्त कर दिया जाए तो वैसा ही कोई प्रबन्ध करना होगा।''[1]

इंगलैण्ड में राजतंत्र की महत्ता
(Justification of Monarchy in England)

यह एक उपयुक्त प्रश्न है कि जब सम्राट नाम-मात्र की मुख्य कार्यपालिका है और उसकी शक्तियां वास्तविक नहीं, तो इंगलैंड में राजपद की संस्था को समाप्त क्यों नहीं कर दिया जाता? इसके उत्तर में यह कहा जा सकता है कि राजपद (Monarchy) इंगलैंड में अधिक लोकप्रिय है और वहां की जनता राजा के प्रति पूर्ण श्रद्धा रखती है। इंगलैंड में राजपद की संस्था अत्यन्त जनप्रिय हो गई है और इसे देश की प्रशासकीय प्रणाली का आवश्यक अंग समझा जाता है। मजदूर दल के नेता हर्बर्ट मॉरिसन (Herbret Morrison) लिखते हैं कि "संसार में कोई भी राजतन्त्र हमारे राजतन्त्र से अधिक सुरक्षित और सम्मानित नहीं है।"[2] 1878 के बाद इंगलैंड में राजतन्त्र के विरुद्ध कोई गम्भीर गणतन्त्री भावना (Republican Sentiment) नहीं फैली है। वास्तव में इस काल में राजपद की लोकप्रियता में विस्तार हुआ।

जैनिंग्ज (Jennings) के अनुसार "प्रजातन्त्रीय सरकार केवल तर्क अथवा ठोस नीतियों के आधार पर नहीं चलाई जा सकती। इसमें कुछ रंगीनी, कुछ तड़क-भड़क होनी चाहिए और ऐसी तड़क-भड़क और कहां देखने को मिलेगी जैसी कि शाही पोशाक में मिलती है।"

प्रो० लास्की ने लिखा है कि "राजा के आचरण की प्रशंसा तीव्रता की इस सीमा तक पहुंच गई है कि उसकी तुलना हम 17वीं शताब्दी की उस धार्मिक हर्षोन्माद (Religious Ecstasy) से ही कर सकते हैं जब मनुष्य राजा के दैवी अधिकारों में

1. Ogg, Frederic A. "European Government and Politics"...p. 74.

2. Morrison : 'Parliament and Government'...p. 91.

—"No monarchy in the world is more secure or more respected by the people than ours."

विश्वास करता था। महायुद्ध के बाद राजाओं के सम्बन्ध में जो प्रशंसाएं कही गई हैं, वे पिछले साठ वर्षों के सम्राटों की अपेक्षा अर्द्ध-देवताओं (Demi-gods) के बारे में कही जाती तो उपयुक्त जान पड़तीं।"[1] राजा ब्रिटेन में उदय हो रही वास्तविकता के केन्द्रीय-विन्दु के रूप में सुदृढ़ हुआ है। सच तो यह है कि 1936 के सिंहासन त्याग (Abdication) के कुछ समय को छोड़ कर राजतन्त्र की कहीं भी आलोचना नहीं हुई है और ब्रिटेन में राजपद की संस्था को अनिवार्य मान लिया गया।

लार्ड एटली जो मज़दूर दल सरकार के प्रधान मन्त्री रहे हैं, वे भी राजपद को कायम रखने के पक्ष में थे। इसके पक्ष निम्नलिखित तर्क दिये जा सकते हैं।

सम्राट सामाजिक ढांचे का एक महत्त्वपूर्ण अंग है।

(The King is an important part of the Social Structure)

सम्राट ब्रिटिश समाज का प्रमुख है और राजा का दरबार सामाजिक जीवन का केन्द्र है। सम्राट् केवल राजनीतिक मशीनरी का अंग ही नहीं बल्कि वह सामाजिक ढांचे का एक महत्त्वपूर्ण अंग है।[2] इसलिए समाज में राजा का बहुत अधिक प्रभाव हैं। राजत्व (Monarchy), कला, फैशन और साहित्य के उदाहरण प्रस्तुत करता है किसी भी दान संस्था के लिये राजा का संरक्षण प्राप्त होना बहुत ही मूल्यवान तथा सहायक सिद्ध होता है, इस से एक ऐसी राष्ट्रीय प्रेरणा मिलती है जिसे और कोई दूसरा व्यक्ति नहीं दे सकता। आधारशिला रखने, नए जहाज का उद्घाटन और नए कारखाने खोलने के उत्सवों पर सम्राट् की उपस्थिति विरोधी विचारों के लोगों को अपने परस्पर विरोध समाप्त किये बिना आपस में मिलने-जुलने का अवसर प्रदान करती है।

सम्राट् तथा उस के परिवार के सदस्य राष्ट्र के सामाजिक जीवन के रूप को निर्धारित करते हैं। धर्म, राजनीति, साहित्य, कला विज्ञान, आदि में साधारण जनता शाही परिवार का अनुसरण करती है।

सम्राट की लोक प्रियता

(Popularity of the British Monarch)

इंगलैंड में राजत्व (Morarchy) एक लोकप्रिय संस्था है। लास्की (Laski)

---

1. Laski, H. J.: "Parliamentary Government in England ......p. 389.

"Some of the tributes devoted to the person of the monarch, since the war would certainly have been more suited to the description of a demi god than to the actual occupant of the throne in the last sixty years."

2. Jennings "Cabinet Government"...p. 292

"The king is not merely a part of the political machine. He is too, an important part of the social structure."

के अनुसार यह कोई कम महत्त्व की वात नहीं कि "ट्रेड यूनियन कांग्रेस (Trade Union Congress) के दैनिक समाचार पत्र शाही परिवार के चित्रों और समाचारों को अन्य अखबारों की अपेक्षा कहीं अधिक स्थान देते हैं।"[1] जैनिंग्ज (Jennigs) के के अनुसार "1887 और 1897 में महारानी विक्टोरिया (Queen Victoria) जुवली समारोह (Jubilee and Diamond Jubilee Celeberations) के कारण अनुदार सरकार के साम्राज्यवादी विचारों को जनता का समर्थन प्राप्त हुआ और इसी प्रकार जार्ज पंचम (George V) की सिल्वर जुवली समारोह ने उस समय की राष्ट्रीय सरकार को दृढ़ वनाया जिस का प्रभाव कम होने लगा था।"[2] इस प्रकार स्पष्ट है कि सम्राट के इन समारोहों का उस के शासन के दूसरे समारोहों की अपेक्षा कहीं अधिक महत्त्व है।

मौरिसन (Morison) का कथन है कि "जव जनता सम्राज्ञी की जय जयकार करती है और उस की स्तुति करती है तव वह स्वतन्त्र प्रजातन्त्र की जय जयकार कर रही होती है" यदि प्रजातन्त्र का अर्थ प्रजा के द्वारा शासन तथा प्रजा के लिये शासन है तो ब्रिटिश सम्राट की उपस्थिति और उस का योग शासन को प्रजातन्त्रीय वनाता है। विन्सन **चर्चिल** (Winston Churchill) के शब्दों में **"अंगरेजी राजतन्त्र हमारी जनता में गहराई से स्थापित और सब से अधिक प्रिय है।"**[3]

सम्राट राष्ट्र का प्रधान है
(The king as the Chief of the Nation)

सम्राट को ब्रिटेन के संवैधानिक ढांचे में एक महान् स्थान प्राप्त है। वह सामाजिक प्रतिष्ठा का माप दण्ड तथा आधारवंश है। **सम्राट अपनी "उत्पत्ति और अपने पद के कारण हमारे राष्ट्रीय इतिहास का जीवित प्रतीक है"** (Our king, in virtue of his descent and of his office is the living representative of our national history)। जैनिंग्ज (Jennings) के अनुसार वह एक निर्वाचित राष्ट्रपति की तरह किसी भी राजनीतिक दल से सम्वन्धित नहीं है तथा उस का पालन पोषण एक अच्छे वातावरण में हुआ जो दलीय भावनाओं से ऊपर है।

---

1. Laski, H. J. op. cit. . p. 392.
"It is not without significance that the official daily newspaper of the Trade Union Congress devotes more space of news and pictures, to the Royal Family, than does any of its rivals."

2. Jennings "Cabinet Government"...p. 293
"It is certain that the Silver Jubulee celebrations of 1935 strengthened the National Government, whose popular support had until then been rapidly diminishing."

3. "English kingship is the most deeply founded and dearly cherished by the whole association of our people." (Winston Churchill)

इस के परिणामस्वरूप वह केवल निष्पक्ष रूप से कार्य नहीं करता "वल्कि दूसरों द्वारा अधिक तटस्थ माना जाता है।"[1] **बेलफार** (Balfour) के अनुसार राजा न तो किसी दल का नेता है और न ही किसी वर्ग विशेष का प्रतिनिधि है। वह तो **सारी ब्रिटिश जाति का प्रधान है और सभी का सम्राट है। वह हमारी संस्थाओं के लोकप्रिय रूप को छिपाने की वजाए उनको प्रकाश में लाता है।**[2] राजत्व का प्रमुख लाभ यह है कि राज्य का अध्यक्ष दलीय सम्वन्धों से स्वतन्त्र है। एक निर्वाचित राजनीतिज्ञ अपनी गल्ती कभी नहीं भूल सकता। यदि वह भूल भी सके तो दूसरे इस का अनुसरण नहीं कर सकेंगे।

सम्राट राष्ट्रमण्डल की एकता का प्रतीक है
(King is a symbol of Commonwealth)

राजत्व ब्रिटिश राष्ट्रमण्डल को एकता के सूत्र में वांधने वाली स्वर्णिम कड़ी (Golden link of Commonwealth) है और यह राष्ट्रमण्डल के देशो के स्वतन्त्र तथा ऐच्छिक संघ का चिन्ह है। यह उपनिवेशों (Dominions) को वांधने वाली एक शृंखला है ब्रिटिश सम्राट केवल इंगलैंड का ही नहीं वल्कि कैनाडा न्यूजीलैड, आस्ट्रेलिया इत्यादि देशों का भी सम्राट है। जार्ज षष्ठ (George vi) की मृत्यु पर व्राडकास्ट भाषण देते हुए **चर्चिल** (Churchill) ने कहा था। "**सम्राट एक रहस्यमय अथवा एक जादूभरी कड़ी है जिसने हमारे ढीले परन्तु दृढ़ता से जुड़े हुए राष्ट्रमण्डल के देशों राज्यों तथा जातियों को मिला कर एक कड़ी का कार्य किया है।**" पराधीन उपनिवेशों ने ब्रिटिश सम्राट के प्रति अपनी वफ़ादारी तथा श्रद्धा का पक्का प्रदर्शन किया है। दक्षिण अफ्रीका के जनरल स्मटस (General Smuts) ने एक वार ठीक ही कहा था कि "ब्रिटिश राष्ट्रमण्डल को तुम एक गणराज्य नहीं वना सकते" (You can not make a Republic of the British commonwealth

---

1. Jennings, Ivor, W. : op. cit... p. 250
"The Sovereign unlike an elected President, has no party association. He is bred in a highly selective atmosphere, he does not form party Loyalties. As a result he is in a position to act more impartially but also, what is of more importance he is believed by others to be impartial.

2. "He is not the leader of a party, nor the respresentative of a class, he is the chief of a nation. He is everybody's king, so far from concealing the popular character of our institutions, he brings it into prominence." (Balfour)

3. "The king is the mysterious link, indeed I may say the magic link, which united our loosely bound but strongly intervowen Commonwealth of Nations, states and races." (Churchill)

of Nations)।

यदि सम्राट के पद को समाप्त कर दिया जाए तो ब्रिटिश राष्ट्रमण्डल की एकता छिन्न भिन्न हो जाएगी और राष्ट्रमण्डल का अस्तित्व सदा के लिये समाप्त हो जाएगा। यह कथन बिल्कुल ठीक ही है कि यदि इंगलैंड में राजा के स्थान पर एक निर्वाचित (Elected) राष्ट्रपति हो तो ब्रिटेन के बहुत से उपनिवेश इस से अपना सम्बन्ध विच्छेद कर लेंगे। कैनेडा, आस्ट्रेलिया, न्यूज़ीलैंड, दक्षिणी अफ़्रीका के लिए ब्रिटिश राष्ट्रपति को वह श्रद्धा प्राप्त नहीं हो सकेगी जो सम्राट को प्राप्त है। इस प्रकार ब्रिटिश राष्ट्रमण्डल की एकता को एक धक्का लगेगा जो कभी भी पूरा नहीं हो सकेगा।

जैनिग्ज (Jennings) लिखते हैं कि **"ब्रिटिश राष्ट्रमण्डल के देश केवल एक प्रेरणा से जीवित हैं और वह प्रेरणा राजा में निहित है।"**[1] सम्राट राष्ट्रमण्डल के सदस्यों के स्वतन्त्र संघ का प्रतीक है, यदि इस कड़ी को समाप्त कर दिया जाए तो राष्ट्रमण्डल के स्वतन्त्र सदस्यों की एकता नष्ट हो जाएगी (The king is the symboal of the free association of the members of the Commonwealth of Nations)। डायसी (Dicey) के अनुसार "इंगलैंड में राजतन्त्र के स्थान पर गणराज्य स्थापित करने से ब्रिटिश उपनिवेशों की भक्ति तथा निष्ठा पर कुठाराघात हो सकता है। यह विश्वास करना कठिन है कि राष्ट्रमण्डल के उपनिवेश ब्रिटिश जनता द्वारा निर्वाचित राष्ट्रपति को उतनी ही श्रद्धा देंगे जितनी वह जार्ज पंचम को देते आए हैं।" प्रोफेसर लास्की (Laski) के अनुसार **"राजनीतिक दलों में चाहे कितने ही मतभेद क्यों न हों, परन्तु इस बात पर सहमत है कि साम्राज्य की एकता में क्राउन एक आवश्यक तत्व है।"** ब्रिटिश साम्राज्यवाद ने क्राउन की प्रतिष्ठा को जान बूझ कर बढ़ाया है क्योंकि यही उस के स्वार्थों की रचना करने का उपाय है। "वर्तमान हालतों में इंगलैंड का सम्राट राष्ट्रमण्डल की विभिन्न जातियों और विचारधाराओं के बीच एकता बनाए रखने में सब से अधिक योग देता है"।[2]

बल्डवीन (Baldwin) **ने ठीक कहा है कि "सम्राट ही हमारे बचे खुचे साम्राज्य की अन्तिम कड़ी है।"** (The British King is the last link of the Empire that is left)

---

1. Jennings, Ivor, W. op. cit....p. 294

"The unity which remains is one of sentiment. This sentiment is immensely strengthened by common allegiance to the king."

2. Webb. Sidney and Beatrice : p 61.

"The British Monarch goes for, under present conditions to maintain the bond of Union between the races and creeds of the Commonwealth.'

राजतन्त्र का लोकतन्त्र के अनुरूप होना
(Monarchy has been sold to Democracy)

राजतन्त्र के पक्ष में एक बड़ी दलील यह दी जाती है कि राजतन्त्र पूर्णरूप से लोकतन्त्रीय हो गया है, अर्थात् राजपद ने लोकतन्त्र का रूप धारण कर लिया है। सम्राट की शक्तियां मन्त्रीमण्डल तथा संसद के हाथों में आ गई हैं। ब्रिटिश संविधान केवल देखने में पैतृक राजतन्त्र (Hereditary Monarchy) है, परन्तु व्यवहार में पूर्ण लोकतन्त्र हो गया है। आग (Ogg) के अनुसार इंगलैंड का शासन सिद्धान्त में निरंकुश राजतन्त्र है परन्तु वास्तविक व्यवहार में लोकतन्त्रात्मक गणतन्त्र। इस तरह ब्रिटेन में राजतन्त्र के उन्मूलन प्रश्न (Abolition) ही पैदा नहीं होता। कार्टर (Carter) के अनुसार "**राजा के पद के लोकप्रिय होने का कारण सम्राट की शक्तियों का कम होना है।** राजा और शाही परिवार राजनीति में भाग नहीं लेते और न ही किसी राजनीतिक वाद विवाद के विषय हैं।"[1] इस सम्बन्ध में प्रो० लास्की (Prof. Laski) लिखते हैं कि "**यदि स्पष्ट कहें तो ऐसा कहेंगे कि राजतन्त्र को लोकतन्त्र के हाथों बेच दिया गया है और इस बिक्री की विश्व भर में इतनी जोर से प्रशंसा हुई है कि विरोध की एक दो आवाजें भी सुनाई नहीं दीं।**"[2]

सम्राट मध्यस्थ के रूप में
(The King as a Mediator)

क्योंकि सम्राट किसी भी राजनैतिक दल से सम्बन्ध नहीं रखता, इसलिये उसकी मन्त्रणा का आदर किया जाता है और उसे स्वीकार कर लिया जाता है। रानी विक्टोरिया (Queen Victoria) ने अनेक अवसरों पर राजनैतिक समस्याओं के समाधान के लिये मध्यस्थ (Mediator) का काम किया। 1840 में सम्राज्ञी ने फ़ांस की लड़ाई को रोका और 1884 में उस ने लार्ड सदन और कामन सभा में समझौता करवाया और इस तरह संसद के दोनों सदनों के मतभेद दूर हो गए।

---

1. "G. M. Carter and Others."—op. cit....p. 177.

"King's popularity has grown enormously at the very time that his personal power has declined. The popularity of the royal family today is largely due to the fact that it takes no part in politics, wields no political powers, takes sides publicily in no political controversy, and therefore makes no political enemies."

2. Laski, H. J. op. cit. 392

"Monarchy, to put it bluntly, has been sold to Democracy as the symbol of itself and so nearly universal has been the chorus of eulogy which has accompanied the process of sale that the rare books of dissent have hardly been heard."

1914 में जार्ज पंचम (George V) ने होम रूल बिल पर समझौता करवाने का प्रयत्न किया। इसी तरह 1921 के आयरश होम रूल विवाद में सम्राट के प्रयत्न सफल हुए। 1911 में संसदीय अधिनियम के सम्बन्ध में सम्राट ने अपने व्यक्तित्व का प्रयोग किया। इस की आवश्यकता तब पड़ी जब 1909 में लार्ड सदन ने बजट को अस्वीकार कर दिया था। 1931 में सम्राट ने रैम्जे मैकडान्लड (Ramsay Macdonald.) को राष्ट्रीय सरकार (National Govt.) बनाने में सहायता दी जब कि वह अपने दल का विश्वास खो बैठा था। मजदूर दल के भूतपूर्व प्रधान मन्त्री एटली (Attlee) के अनुसार सम्राट की तुलना एक रेफ्री (Referee) की तरह की जा सकती है, अपितु ऐसे अवसर कम प्राप्त होंगे, जब उसे सीटी बजाने की आवश्यकता अनुभव हुई हो।

ब्रिटिश सम्राट और संसदीय शासन
(The King and the Parliamentary Government)

संसदीय प्रणाली की एक महत्वपूर्ण विशेषता नाम मात्र अध्यक्ष का होना है जिसका प्रमुख कार्य वास्तविक कार्यपालिका की नियुक्ति करना है। यह व्यक्ति ऐसा होना चाहिये जो किसी विशेष राजनैतिक दल से सम्बन्धित न हो और दल गत भावना से ऊपर हो। ऐसा तटस्थ व्यक्ति सम्राट ही हो सकता है जो सभी का सम्राट है और किसी विशेष दल से उस का कोई सम्बन्ध नहीं होता। नाम मात्र का अध्यक्ष होने के कारण उसका कोई राजनैतिक शत्रु नहीं होता। इसलिये यदि इंगलैंड संसदीय प्रणाली को स्थापित रखना चाहता है तो उसे एक नाम मात्र का प्रधान रखना ही पड़ेगा चाहे वह ब्रिटेन के सम्राट की तरह हो या फ्रांस के राष्ट्रपति की भांति। फ्रांस का राष्ट्रपति भी कोई कम सस्ता नहीं पड़ेगा और उसे निर्वाचन सम्बन्धी कई समस्याओं का सामना करना पड़ेगा। निर्वाचित राष्ट्रपति दलबन्दी से ऊपर नहीं उठ सकेगा और उसकी निष्पक्षता सर्वदा संदेह से देखी जाएगी। आग और जिंक (Ogg aud Zink) के अनुसार संसदीय प्रणाली की सरकार किसी नाम मात्र अध्यक्ष के बिना कहीं भी सफल नहीं हुई है।

ब्रिटिश लोगों की रूढ़िवादिता
(Conservatism of the British people)

ब्रिटिश जाति अपनी रूढ़िवादिता के लिये विख्यात है। वह प्राचीन प्रथाओं के प्रेमी हैं और उन को उखाड़ फेंकने में विश्वास नहीं रखते। वह उन्हें तब तक समाप्त करना नहीं चाहते जब तक कि वह भयानक रूप धारण न कर लें। यही एक कारण है कि ब्रिटेन निवासी राजतन्त्र को समाप्त करना नहीं चाहते। रूढ़िवादिता (Conservatism) अंग्रेजी जनता के चरित्र का एक प्रमुख भाग रहा है (Conservatism has remained a trait of the British people from times immemorial)। वह प्राचीन संस्थाओं को बनाए रखना चाहते

हैं। अंग्रेज़ी सविधान एक जीवित पिण्ड (Living Organism) है और लोग समय की बदलती हुए परिस्थितियों तथा नए विचारों के अनुसार उनमें आवश्यक परिवर्तन करते हैं। ब्रिटिश संविधान इस ऐतिहासिक विकास का एक जीवित प्रमाण है। वह राजतन्त्र (Monarchy) के आदी हो गए हैं और वह इस कारण किसी निर्वाचित (Elected) पद का निर्माण करना नहीं चाहते। आग और ज़िक (Ogg and Zink) के अनुसार "अंग्रेज़ अपनी क्रान्तियों में भी रूढ़िवादी रहे हैं।"[1]

मनोवैज्ञानिक उपयोगिता

(Psychological Justification)

राजत्व का मनोवैज्ञानिक दृष्टि से बड़ा महत्त्व है। राजनीति तथा शासन में तर्क और बुद्धि के साथ भावों और भावनाओं का अधिक महत्त्व होता है। जब जनता यह जान लेती है कि यह राजा या रानी की सरकार है तो उनके मन में सरकार के प्रति उत्साह और राष्ट्रीय भावना का संचार होता है जो शासन को स्थायित्व (Stability) प्रदान करती है। सम्राट संविधान का महत्त्वपूर्ण भाग है। राजा रंग अभिनय प्रदर्शन और झांकी की आवश्यकताओं को पूरा करता है। (The King is a symbol of colour, drama. spectacle and pageant) सम्राट मनुष्यों के भावों और भावनाओं को प्रभावित करता है। एमरे (Amrey) के अनसार "मानव प्रकृति प्रतीकों की ही इच्छुक नहीं होती, वह यह भी चाहती है कि वह व्यक्तिगत तथा मानवीय भी हो।"

एडवर्ड जैन्कस (Edward Jenks) के अनुसार "राजा एक व्यक्तिगत तथा चित्रमय तत्त्व पेश करता है जो उन संवैधानिक व्यवस्थाओं की उपेक्षा शीघ्र ही जनता की भावनाओं को अधिक प्रभावित करता है।"[3] इस सम्बन्ध में प्रो० बार्कर (Barker) लिखते हैं कि "यदि राजा केवल मात्र एक चिह्न और आकर्षण केन्द्र होता, तब भी वह शासन में एक महत्वपूर्ण कार्य करता। परन्तु हम भूल जाते

---

1. Ogg and Zink—Modern Foreign Governments p. 33.

"The Englishman is conservative even in his revolutions."

2. Amery...Thoughts on the constitution.

"Human nature not only cares for symbols but prefers them to be personal and humane."

3. "The king supplies the personal and picturesque element which catches the imagination for more readily than constitutional arrangements, which cannot be heard or seen. (Edward Jenks)

हैं कि राजनीति में भावों और भावनाओं का अधिक महत्व होता है।"[1] सम्राट के व्यक्तिगत प्रभाव के कारण यह ठीक ही कहा गया है कि "राजा के वकिंघम महल में रहते हुए ब्रिटिश जनता सुख की नींद सोती है"। (With the King in the Buckingham Palace, people sleep the more quietly in their beds)"

राजतन्त्र अधिक खर्चीला नहीं है
(Monarchy is not much Expensive)

राजतन्त्र के समर्थन में एक तर्क और यह दिया जाता है कि इस पर कोई विशेष व्यय नहीं होता है। यदि इंगलैंड में राजतन्त्र का निर्मलन करके गणतन्त्र स्थापित किया जाए तो इस से इंगलैंड को आर्थिक रूप से कोई बचत नहीं होगी। यह अनुमान लगाया गया है कि राष्ट्रीय बजट के एक प्रतिशत का केवल थोड़ा-सा भाग राजत्व पर खर्च होता है।[2] दूसरे गणराज्यों में निर्वाचित अध्यक्ष पर इस से कम धन खर्च नहीं होता है। इस प्रकार ब्रिटिश राजतन्त्र अधिक खर्चीली संस्था नहीं हैं। इस दृष्टिकोण से राजत्व के विरुद्ध आरोप नहीं लगाया जा सकता।

निष्कर्ष (Conclusion) :—इंगलैंड में राजपद इतना अधिक लोकप्रिय रहा है कि सभी राजनैतिक विचारकों ने इसे स्वीकार कर लिया है। "समित राजतन्त्र की प्रणाली ने एक सफलता प्राप्त की है और इसने समय के परिवर्तन के साथ बड़ी कुशलता से कदम मिलाया है" "किंग्सले मार्टिन (Kingsley Martin) के अनुसार "आज के युग में ब्रिटेन के समाचार पत्र ईसा के देवता होने पर वाद विवाद उठा सकते हैं, पर कोई भी राजपद पर विवाद नहीं उठाता।"

आग और जिन्क (Ogg and Zink) के शब्दों में "राजपद के जारी रहने में आन्तरिक शासन के विकास में वाधा नहीं पडी है। यदि राजपद प्रजातन्त्रीय शासन के मार्ग में वाधक होता तो परम्पराएं 75 वर्षों तक कैसी चलती।"[3] राजपद सदैव

---

1. "Even, if the king were merely a symbol and merely a magnet, he would none the less be discharging a high and valuable function. We are easily apt to be too rational and utilitiarian."
(E. Barker)

2. F. A. Ogg. "European Government and politics...p. 59.
"The royal establishment does not cost the nation much, considering the returns on the investment, in actual figures, the outlay is only a small fraction of one percent of the total British Budget.

3. Ogg and Zink . op. cit p. 65.
"The continuance of kingship has proved no bar to the progessive developmsnt of domestic government. If royalty had been found blocking the road to fuller control of public affairs by the people it is inconceivable that all the forces of tradition could have pulled it through the past three-quarters of a century."

समय के अनुरूप रहा है। यह देश की एकता, गौरव और स्थिरता का प्रतीक है। राजपद की लोकप्रियता का एक मुख्य कारण यह है कि ब्रिटिश सम्राट् देश की संवैधानिक प्रगति में कभी भी बाधक नहीं रहे।

बारकर (Barker) के अनुसार "राजाओं ने कभी भी परिवर्तनों को रोकने का प्रयत्न नहीं किया है, वास्तव में उन्होंने परिवर्तनों के शान्तिपूर्ण ढंग से होने में बड़ा महत्त्वपूर्ण योग दिया है और परिवर्तन प्रक्रिया के साथ राजपद में भी परिवर्तन हुआ है।"[1] ब्रिटिश सम्राट् न तो किसी दल का नेता है और न ही किसी विशेष वर्ग का प्रतिनिधि है, वह तो सारी ब्रिटिश जनता का प्रधान है। मौरिसन के अनुसार "यदि राज्य के प्रमुख पद पर राजपद को समाप्त करके किसी राजनैतिक नेता को बैठा दिया जाए तो वह चमक दमक बहुत सीमा तक खो जाएगी जिस का ब्रिटिश राजपद ने हमें आदी बना दिया है और जिस के कारण सम्पूर्ण प्रजातन्त्र ठीक रूप से चल रहा है।" ब्रिटिश जैसी संसदीय शासन व्यवस्था में एक नाममात्र का अध्यक्ष अनिवार्य है जिस की शक्तियां सीमित हों। यदि राजपद को समाप्त कर दिया जाए तो इसका स्थानापन्न अवश्य ही ढूंढना पड़ेगा। अंग्रेज अपनी प्राचीन संस्थाओं को समाप्त करने के लिए कभी भी तैयार नहीं होंगे। **ऑग और जिंक** (Ogg and Zink) के अनुसार "संसदीय प्रणाली जिस पर ब्रिटिश शासन आधारित है बिना किसी अध्यक्ष के नहीं चल सकेगी।" इस प्रकार हम लोवेल (Lowell) के विचार से सहमत हैं कि "यदि राजा, राज्य के पोत की प्रेरक शक्ति नहीं है, तो भी वह उस पोत का मस्तूल है जिसमें पाल बंधा हुआ है, इसलिए यह पोत का न केवल उपयोगी बल्कि आवश्यक भाग है।'[2]

सम्राट् कोई भूल नहीं कर सकता

(The King can do no wrong)

ब्रिटिश सम्राट् अपने कार्यों के लिए कानून से ऊपर है अर्थात् वह किसी भी कार्य के लिए स्वयं उत्तरदायी नहीं होता उसके विरुद्ध देश की किसी दीवानी अथवा फौजदारी न्यायालय में किसी भी प्रकार की कार्यवाही नहीं की जा सकती। सच तो यह है कि अंग्रेजी सम्राट् कोई गलती नहीं कर सकता। इस कहावत की निम्नलिखित तथ्यों द्वारा पुष्टि की जा सकती है।

---

1. "It does not prevent change. On the contary, it has helped and fostered change, and it has changed itself in the process. This is the cause of its long survival. It has survived because it has changed and because it has moved with the movement of time." (Barker)

2. If the British king is no longer the motive power of the ship of the state, it is the spar on which the sail is bent and as such it is not only a useful but an essential part of the vessel." (Lowell)

(1) राजा कानून से ऊपर है :—

इस का अभिप्राय यह है कि सम्राट् कानून से उपर है वह कानूनी दृष्टि से पूर्णरूप से अनुत्तरदायी है। उसके विरुद्ध देश की किसी भी अदालत में कोई भी कानूनी कार्यवाही नहीं की जा सकती। वह न्यायालयों के क्षेत्राधिकार से मुक्त है। कानून की दृष्टि से राजा को किसी भी मुकद्दमे में अपराधी नहीं ठहराया जा सकता। डायसी (Dicey) ने कहा है कि यदि राजा अपने प्रधान मन्त्री को गोली से मार दे तो उसके विरुद्ध कोई भी कार्यवाही नहीं की जा सकती। इस प्रकार राजा कानूनी रूप से अपने कार्यों के लिए कानून से ऊपर है। इस कहावत का अर्थ यह है कि राजा देश के दीवानी तथा फौजदारी न्यायालयों के नियन्त्रण से पूर्ण तौर पर मुक्त होता है।

(2) राजा अपने कार्य के लिए स्वयं उत्तरदायी नहीं है :—

सम्राट् के सभी कार्यों का उत्तरदायित्व (Responsibility) मन्त्रियों के ऊपर रहता है। वह अपने किसी भी कार्य के लिए उत्तरदायी नहीं हैं। उस की स्थिति एक जड़ वस्तु की तरह है। यदि सम्राट् के आदेशों का पालन करने में कोई पदाधिकारी भूल करता है तो उस भूल का उत्तरदायित्व सम्राट् पर नहीं डाला जा सकता बल्कि उस भूल के लिए सम्बन्धित विभाग का मन्त्री उत्तरदायी होगा और न्यायालय उस पदाधिकारी को अपराध के लिए दण्ड देगे। इस प्रकार इंग्लैंड में कोई भी मन्त्री राजा की कानूनी उन्मुक्ति की शरण लेकर अपने अपराध के लिए स्वयं को नहीं बचा सकता। 1679 का डेन्वी केस (Danby's case) इसे अच्छी तरह स्पष्ट कर देता है। ब्रिटिश संसद ने डेन्वी पर देशद्रोही के कारण मुकद्दमा चलाया था। अपने समर्थन में डेन्वी ने अपने अपराधों की सारी उतरदायित्व सम्राट् पर डाल दिया कि जो कुछ उसने किया वह सम्राट् के आदेशों के अनुसार था। परन्तु संसद ने इसे अस्वीकार करते हुए यह घोषणा की "कि मन्त्री अपने किसी भी गैर कानूनी असंवैधानिक कार्य के लिए सम्राट् की कानूनी उन्मुक्ति की शरण लेकर अपने आप को नहीं बचा सकते। चार्लस द्वितीय (Charles II) के समय में एक दरबारी ने उसके शयनकक्ष के द्वार पर निम्नलिखित पंक्तियां लिख दी थीं :—

Her. lies our Sovereign, Lord the King,
Whose word no one relies on
He never does a foolish thing
Nor ever does a wise one.

इस तरह से यह स्पष्ट हो जाता है कि सम्राट् कभी कोई भूल नहीं कर सकता। चार्लस द्वितीय (Charles II) ने इन चार पंक्तियों को पढ़कर कहा था कि वे सत्य हैं क्योंकि शब्द तो उसके स्वयं है, परन्तु उस के कार्य वास्तव में मन्त्रियों के कार्य हैं अर्थात् वह किसी भी कार्य के लिए स्वयं उत्तरदायी नहीं है

Questions

1. Discuss the position and powers of the king of England.

2. Bring out the distinction between the king and the crown, keeping in view the maxium "that the king is long dead, long live the king."

3. What is the position of the crown in the British system of government ?

4. "The British king is the fifth wheel of the coach." Discuss.

5. "The king of England has the right to be consulted, the right to encourage and the right to warn". Discuss the role of the British king in the light of this statement.

6. "The Government of the United kingdom is in ultimate theory an absolute monarchy and in actual character a democratic republic." Discuss.

7. "If the British king is no longer the motive power of the ship of the state, it is the spur on which the sail is bent and as such is not only a useful but an essential part of the vessel." Discuss.

————

4
मंत्रिमण्डल
(CABINET)

प्रिविपरिषद् : रचना और विशेषताएं : प्रधानमंत्री : कार्य : संघठन।
(Privy Council : composition & Features : Prime Minister Functions : Organisation.

ग्रेट ब्रिटेन में मन्त्रिमण्डल सरकार की वास्तविक कार्यांग है। इंगलैंड की रानी कार्यपालिका की कानूनी मुखिया है परन्तु उसकी सभी शक्तियों का प्रयोग मन्त्रिमण्डल करता है। उसे इसी कारण साधारण भाषा में "सरकार" (Government) या देश की वास्तविक कार्यपालिका (The Executive) कहा जाता है। कार्टर (Carter) के शब्दों में मंत्रिमण्डल "सरकार की सभी शक्तियों का केन्द्र है, यह एक ऐसी संस्था है जो लोकसदन पर नियंत्रण रखती है तथा राज्य के सारे प्रशासकीय ढांचे का निर्देशन करती है।"[1] किन्तु इस संस्था का अंग्रेजी संविधान या संविधानिक कानूनों में कोई उल्लेख नहीं मिलता, केवल कहीं कहीं पर प्रधान मन्त्री के विषय में कुछ संकेत मिलते हैं। 1937 में पास होने वाला मिनिस्टर्स ऑफ क्राउन एक्ट (Ministers of Crown Act, 1937) में केवल मंत्रियों के वेतन और भत्ते या

1. Carter, G. M. and others : "The Government of Great Britain.' p......167.

"It is the center of governmental authority, the body which controls the House of Commons and which directs the administrative apparatus of the State."

विरोधी दल के नेता के वेतन का ही वर्णन है। इस ऐक्ट द्वारा मंत्रिमण्डल की शक्तियों या सिद्धान्तों की कोई व्याख्या नहीं की गई। इस कारण आज भी मंत्रिमण्डल केवल अभिसमय (Conventions) पर ही आधारित है। इसकी शक्तियां इंगलैंड की चार कानूनी संस्थाओं पर निर्भर हैं। वे संस्थाएँ हैं—(i) संसद, (ii) रानी या राजा, (iii) प्रिविपरिषद्, तथा (iv) स्थायी लोक सेवाएँ। मंत्रिमण्डल आज भी राजा या रानी की प्राचीन प्रिविपरिषद् की एक छोटी सी सभा है। प्रत्येक मंत्रिमण्डल का सदस्य आज भी प्रिविपरिषद का सदस्य मनोनीत किया जाता है। इसलिए मंत्रिमण्डल के संगठन को समझने के लिए यह आवश्यक है कि पहले प्रिविपरिषद् की रचना का अध्ययन किया जाये।

प्रिविपरिषद्
(Privy Council)

प्रिविपरिषद् रानी या राजा को परामर्श देने वाली प्राचीन संस्था है। इसका आरम्भ नार्मन राजाओं की **महान सभा** (Curia Regis) से हुआ है। ट्यूडर काल में महान् सभा के स्थान पर प्रिविपरिषद् ही सरकार की मुख्य संस्था थी जिसके परामर्श से राजा अपना शासन चलाता था। 17वीं शताब्दी के मध्य में इस संस्था का पतन हो गया और इसका स्थान धीरे धीरे आधुनिक मंत्रिमण्डल ने ले लिया। किन्तु प्रिविपरिषद् एक नाम मात्र की संस्था के रूप वरावर वनी रही।

संगठन (Organisation)—आज प्रिविपरिषद् के लगभग 300 सदस्य हैं। **डा० फाइनर** (Finer) इन सदस्यों को तीन श्रेणियों में बांटता है।[1] (i) मंत्रिमण्डल के सदस्य तथा राष्ट्र मण्डल के सदस्य राष्ट्रों (Dominions) के प्रधान मन्त्री (ii) देश के मुख्य न्यायाधीश तथा मुख्य पादरी (Archbishops) (iii) देश के महान् राजनीतिज्ञ, लोक सेवक तथा महान् वैज्ञानिक और साहित्यकार जिन्हें राजा या रानी सम्मान देने के लिए इस परिषद् का सदस्य नियुक्त करती है। इस परिषद् का सदस्य जीवन-पर्यन्त इसका सदस्य रहता है और किसी भयानक कार्य करने पर ही राजा या रानी इस परिषद् के सदस्य को अपने पद से हटाती है। इस परिषद् के सदस्यों को '**राइट ऑनरेबुल** (Right Honourable) कहलाने का अधिकार होता है।

आजकल साधारण तौर पर पूरी प्रिविपरिषद् की वैठकें नहीं होती वलिक विशेष उत्सवों पर उसकी पूरी वैठकें होती हैं। जैसे रानी या राजा के सिंहासनारोहण के समय इसकी पूरी वैठक होती है। आमतौर पर इसकी वैठकों में अधिकतर अवसरों पर केवल 5 या 7 सदस्य ही उपस्थित होते हैं। इसकी गणनापूर्ति (Quorum) केवल तीन सदस्यों से पूरी हो जाती है। अधिकांश प्रिविपरिषद् की वैठकें वंकिंघम राजभवन

---

1. Finer, Herman : "Governments of Greater European Powers" ......p. 139.

(Buckingham Palace) में होती हैं। परन्तु कई बार इसकी बैठकें राजा या रानी दूसरे स्थानों पर भी बुला सकती है। वर्तमान रानी एलिज़ाबेथ ने इसकी चार बैठकें इंगलैंड से बाहर भी बुलाई हैं।

प्रिविपरिषद् के कार्य (Functions of Privy Council)—प्रिविपरिषद् के कार्यों को निम्नलिखित शीर्षकों में बांटा जा सकता है।

1. **परिषद् आदेश** (Orders-in-council)—प्रिविपरिषद् का मुख्य कार्य परिषद् आदेश (orders-in-council) जारी करना है जैसे संसद के अधिवेशनों को बुलाने, स्थागित करने तथा उसे विघटित करने के आदेश; उपनिवेशों (Colonies) के सम्वन्ध में आदेश जारी करना, विश्वविद्यालयों तथा नगरपालिकाओं को अधिकार पत्र (Charter) प्रदान करना, स्थायी लोक सेवाओं के सम्बन्ध में आदेश जारी करना, युद्ध काल में व्यापार और नाकेवन्दी के सम्वन्ध में आदेश देना तथा ऐसे कई निर्णयों के सम्वन्ध में आदेश जारी करना जिन्हें संसद ने ऐक्ट द्वारा परिषद् को प्रदान किया हो। परिषद् के आदेशों की गिनती लगभग 600 प्रतिवर्ष होती है।

2. **परिषद् विचार करने वाली संस्था नहीं** (Not a deleberative body)—प्रिविपरिषद् न तो महत्वपूर्ण विषयों पर विचार करती है और न ही राजा को परामर्श देती है। इसका यह कार्य सरकारी विभागों के हाथ में आ गया है। अव इस वात का निर्णय करना कि कौन से आदेश जारी किये जायें या राजा को किसी विषय के सम्वन्ध में क्या परामर्श दिया जाये, या किसी नीति का निर्माण करना, अव मंत्रिमण्डल के कार्यों में शामिल है। परन्तु कानूनी दृष्टि से ये आदेश केवल प्रिविपरिषद् में ही दिये जाते हैं और इसे किंग-इन-कौंसिल (King-in-Council) भी कहा जाता है। इस प्रकार प्रिविपरिषद् केवल एक शृंगारात्मक संस्था (ceremonial institution) रह गई है और इसकी वास्तविक कार्यपालिका सम्वन्धी शक्तियाँ अव मंत्रिमण्डल के हाथ आ गई हैं।

3. **प्रिविपरिषद् के न्यायिक कार्य** (Judicial Functions)—प्रिविपरिषद् के आधुनिक महत्वपूर्ण काम उसकी उपसमितियां करती हैं। इनमें सवसे महत्वपूर्ण उपसमिति 1833 में एक अधिनियम द्वारा वनाई गई। जिसका कार्य एक उच्चन्यायिक संस्था की तरह न्याय देना है। यह न्याय भले ही ऐसे रूप में होता है जैसे वह राजा को परामर्श दिया गया हो। इस न्यायिक उपसमिति में, लार्डचांसलर (Lord Chancellor), लार्डस आफ अपील (Lords of Appeal) तथा इंगलैंड और उपनिवेशों के प्रसिद्ध न्यायाधीश, सदस्य होते हैं।

इसकी न्यायिक उपसमिति के अतिरिक्त अन्य कई उपसमितियां हैं। जिनमें कुछ स्काटलैंड, आक्सफोर्ड और कैम्ब्रिज विश्वविद्यालयों की देख रेख करती हैं।

मंत्रिमण्डल और मन्त्रालय
(Cabinet and Ministry)

ग्रेट ब्रिटेन में कार्यपालिका का वास्तविक बोझ मन्त्रालय पर होता है। मंत्रि-परिषद् की नियुक्ति प्रधान मन्त्री करता है। डा० ऑग (Ogg) के शब्दों में **"मंत्रिपरिषद् राजमुकुट को परामर्श देने वाले सभी अधिकारियों का संगठन है जो संसद के सदस्य हों, कामन सदन के प्रति उत्तरदायी हों और केवल उतनी देर तक अपने पद को सम्भालते हैं जितनी देर तक उन्हें कामन सदन में बहुमत प्राप्त हो।"**[1] मंत्रिपरिषद् की गिनती निश्चित नहीं है। 20 वीं शताब्दी में इसकी सदस्य संख्या काफी बढ़ गई है। सन् 1900 में इसकी संख्या 60 थी। 1920 में इसकी सदस्य संख्या 80 हो गई और 1966 के बाद, अर्थात् आजकल, इसमें सदस्यों की गिनती 117 है। इस प्रकार आजकल मजदूर दल (Labour Party) के 363 कॉमन सदन के सदस्यों में से लगभग $\frac{1}{3}$ सदस्य मंत्रिपरिषद् में शामिल हैं।

मंत्रिमण्डल या केबिनेट (Cabinet) मंत्रिपरिषद् का भीतरी चक्र है। प्रधान मन्त्री तथा कुछ अन्य मन्त्री शामिल होते हैं। उदाहरणार्थ आजकल मंत्रिपरिषद् के 117 सदस्यों में से केवल 23 सदस्य मंत्रिमण्डल बनाते हैं। 1950 में उनकी संख्या इन से भी कम अर्थात 18 थी। मंत्रिपरिषद् और मंत्रिमण्डल में अन्तर बतलाते हुए **सेम्यूल फाईनर** (Samuel Finer) लिखता है मंत्रिपरिषद् और मंत्रिमण्डल के सदस्यों में यह अन्तर है कि मंत्रिमण्डल के मन्त्री "मंत्रिमण्डल की सभी बैठकों में शामिल होते हैं और प्रत्येक विषय पर विचार कर सकते हैं, जबकि वे मन्त्री जो मंत्रिमण्डल के सदस्य नहीं केवल मंत्रिमण्डल की उन्हीं बैठकों में भाग लेते हैं जिनमें उनके विभाग से सम्बन्ध रखने वाली बातों पर विचार करना हो।।"[2] इस प्रकार मंत्रिपरिषद् के सभी सदस्य मंत्रिमण्डल के सदस्य नहीं होते और उन्हें चार भागों में बांटा जा सकता है और उनकी गिनती का अनुमान 1946 के बाद निम्न

---

1. Ogg : "European Governments and politics"......p 82.

"The Ministry consists of the whole number of crown officials who have seats in Parliament, are responsible to the House of Commons and hold office subject to the approval of the working majority in that body."

2. Macridis and Ward (Ed.) op. cit....p. 104.

"The essential difference between the Cabinet Ministers and those not in the Cabinet lies in the fact that the former have the right to attend every Cabinet meeting......while the Non-Cabinet Ministers are summoned to attend Cabinet meeting only when business affecting them is being transacted."

तालिका से लगाया जा सकता है—

वर्ष	1950	1960	1966
मंत्रिमण्डल के सदस्य (Cabinet Ministers)	18	19	23
मंत्रि जो मंत्रिमण्डल के सदस्य नहीं (Non-Cabinet Ministers)	20	20	31
उपमंत्रि (Junior Ministers)	35	..	55
राजकीय घराने के पदाधिकारी (Household officers)	8	9	
जोड़ (Total)	81	83	117

1946 के वात आज तक मंत्रिलण्डल में शामिल होने वाले मन्त्री इस प्रकार हैं :—(1) प्रधान मन्त्री (2) परिषद् का लार्ड प्रेज़ीडेंट (3) लार्ड चान्सलर (4) लार्ड प्रिविसील। इन चारों मंत्रियों के पास किसी विभाग की अध्यक्षता का कार्य नहीं होता जबकि अन्य मन्त्री विशेष विभागों के अध्यक्ष भी होते हैं। (5) चान्सलर ऑफ एक्सचैकर (6) रक्षा मन्क्षी (7) विदेशी मामलों का सेक्रेटरी या विदेश मन्त्री (8) गृह सेक्रेटरी या गृह मन्त्री (9) नभ सेना तथा स्काटलैंड सम्बन्धी सेक्रेटरी (10) वोर्ड ऑफ ट्रेड का प्रेज़ीडेट (11) श्रममन्त्री (12) औपनिवेशिक सेक्रेटरी (13) राष्ट्र मण्डल का सेक्रेटरी (14) कृषि मन्त्री (15) शिक्षा मन्त्री (16) पेन्शन तथा वीमा मन्त्री (17) यातायात मन्त्री (18) चान्सलर आफ लैंकास्टर, इत्यादि।

मंत्रीमण्डल

(Cabinet)

मंत्रीमण्डल अंग्रेज़ी सरकार की मूल संस्था है। यह ग्रेट ब्रिटेन की वास्तविक कार्यपालिका है और सरकार के सभी कार्यों का केन्द्र है। इसकी स्थिति, इसलिए, विचित्र है। बेजहाट (Bagehot) पहला लेखक था जिसने अपनी पुस्तक 'अंग्रेज़ी संविधान (The English Constitution) में इस संस्था के महत्व तथा विचित्र स्थिति का वर्णन किया। उसके मतानुसार मंत्रिमण्डल संसद द्वारा चुना हुआ कुछ विश्वास-नीय व्यक्तियों का एक वोर्ड है जो वास्तव में देश पर राज्य करता है। इस कारण वह मंत्रिमण्डल को संसद की एक कमेटी मानता है किन्तु एक ऐसी "कमेटी है जो राज्य की कार्यपालिका तथा विधानपालिका को एक दूसरे से जोड़ती है और इकट्ठा रखती है। इसका प्रारम्भ एक (विधानपालिका) से होता है और इसके कार्य दूसरे

अंग (कार्यपालिका) से सम्बन्ध रखते हैं।"[1] बेजहाट के पश्चात् लिखने वाले अंग्रेजी संविधान के अन्य लेखकों ने भी मंत्रिमण्डल के महत्व को बड़े रोचक और रंगीन शब्दों में लिखा है। लावेल (Lowell) ने इसे "राजनीतिक महराब की मुख्य शिला" (Keystone of the Political Arch) कहा है। सर जान मेरियत (Marriott) के मत में मंत्रिमण्डल "वह धुरी है जिसके चारों ओर सम्पूर्ण राजनीतिक ढांचा घूमता है" (The pivot round which the whole political machinery revolves)। रैम्जे म्योर (Ramsay Muir) के कथनानुसार मंत्रिमण्डल "राज्य रूपी जहाज को घूमाने वाला चालक-चक्र है।" (The Steering-wheel of the Ship of state)। ग्लैड्स्टोन (Gladstone) के अनुसार मंत्रिमंडल "सूर्यमण्डल है जिसके चारों ओर अन्य नक्षत्र चक्कर लगाते हैं।" (The solar orb round which other bodies revolve)। डा० फाईनर (Herman Finer) का मत है "मंत्रिमण्डल एक ओर संसद का नेतृत्व करता है और दूसरी ओर सरकार की लोक सेवाओं का नियंत्रण करता है। यह वास्तव में उस राजनैतिक दल द्वारा बनाया जाता है जैसे लोक सदन में बहुमत प्राप्त हो। यह एक ऐसी कडी है जो लोक सेवाओं को संसद तथा जनता से जोड़ती है।"[2] ताकि लोक हित के लिए सरकार की सभी शक्तियों का प्रयोग किया जा सके। प्रो० बिरच (Birch) मंत्रिमण्डल को सरकार के **"सभी अंगों में समन्वय और सहयोग** उत्पन्न करने वाली **सर्वोच्च संस्था"[3]** कहता है।

रचना (Composition) :—आम चुनाव में ग्रेट ब्रिटेन के लोग कामन सदन

---

1. Bagehot, Walter, "The English Constitution,". (Collins) ..... pp. 67, 68.

"The Cabinet, in a word, is a board of control chosen by the legislature, out of persons whom it trusts and knows, to rule the nation......A cabinet is a combining committee...a hyphen which joins, a buckle which fastens, the legislative part of the state to the executive part of the state. In its origin it belongs to the one, in its functions it belongs to the other."

2. Finer, Herman, "op. cit.......p. 136.

"The Cabinet simultaneously sits in the leadership of Parliament itself and at the managerial head of the administrative officers of the government. It is the product of the political party. Its members lead and cultivate. It is the thread that simultaneously binds these officers to the commons and the people".

3. Birch, A. H o,p. cit......p. 189.

"The Cabinet is the highest agency of co-ordination."

के सदस्यों (M. P.'s) को चुनते हैं। कामन सदन में बहुमत प्राप्त करने वाले दल के नेता को इंगलैण्ड की रानी अपना प्रधान-मंत्री नियुक्त करती है। प्रधान मंत्री फिर अपने मंत्रिमण्डल के अन्य सदस्यों को दल के मुख्य नेताओं में से चुनता है। इस प्रकार इंगलैण्ड के मंत्रिमण्डल की रचना होती है और यह उतनी देर तक सत्तारूढ़ रहता है जितनी देर तक इसे कामन सदन में बहुमत मिला रहता है।

प्रधान मंत्री के लिए अपने साथी मंत्रिओं को चुनने के लिए कोई संविधान नहीं है। वह जिसे चाहे मंत्रिमण्डल में मंत्री नियुक्त कर सकता है। परन्तु वास्तव में यह काम इतना आसान नहीं जितना दिखाई देता है। 1890 में लार्ड सालसबरी (Lord Salisbury) ने अपने मंत्रिमण्डल को बनाते हुए कहा था कि यह काम एक चिड़िया घर की तरह है जहां खाने के समय सभी पशु अपने अधिकार को, दूसरों से अधिक समझते हैं। किसी भी दल के मुख्य सदस्य इस बात के इच्छुक होते हैं कि वे मंत्रिमण्डल में अवश्य लिए जायें। कुछ ऐसे लोग भी होते हैं जिन्हें प्रधान मन्त्री पसंद नहीं करता परन्तु उन्हें भी उसे मंत्रिमण्डल में लेना पड़ता है। इस उलझन को हल करने के लिए डा० फाईनर (Finer) का मत है कि एक सफल प्रधान मंत्री को कुछ नियमों का पालन करना आवश्यक है जो निम्नलिखित हैं।[1]

1. **विश्वासनीय मित्र** (Loyal friends) :—सर्वप्रथम प्रधानमंत्री को मंत्रिमण्डल में कुछ ऐसे विश्वासनीय मित्रों को लेना पड़ता है जिनकी राय वह सरकार की प्रत्येक समस्या में ले सके और उन पर विश्वास कर सके। डा० फाईनर (Finer) लिखता है कि "**मंत्रिमण्डल में यही छोटा सा गुट, एक अत्यन्त महत्वपूर्ण लेकिन बेतकल्लुफ इकाई या** inner cabinet **बनाता है।**"[2] ऐसे एक दो मित्र ही प्रधान मंत्री को अपनी केबिनेट में मिलते हैं। प्रधानमंत्री एसक्यूथ (Asquith) के मंत्रीमण्डल में मिस्टर ग्रे (Gray) ऐसा ही मित्र था। प्रधानमंत्री एटली (Attlee) के मंत्रिमण्डल में मिस्टर बेविन (Ernest Bevin) और हरबर्ट मोरिसन (Herbert Morrison) इनर केबिनेट को बनाते थे। वर्तमान प्रधान मन्त्री हैरल्ड विलसन (Harold Wilson) के विश्वासनीय मित्र जार्ज ब्राऊन (George Brown), कालाहन (James Callaghan) तथा गार्डन वाकर (Gordon Walker) मंत्रिमण्डल के इस महत्वपूर्ण गुट को बनाते हैं।

2. **दलों में गुटबन्दी** (Wings within party) :—राजनैतिक दलों में बहुत सी गुटबन्दियों या विभिन्न विचार के लोग होते हैं। जैसे इंगलैंड के मज़दूर दल में बहुत सी ट्रेड यूनियन और ऐसे विचारों के लोग हैं जो ट्रेड यूनियन से सहमत नहीं। इसी प्रकार अनुदार दल (Conservative Party) में भी विभिन्न विचार रखने वाले

---

1. Finer, Herman, op. cit.........pp. 141 - 143.
2. Ibid......"Such a group, with one or two other just on the inner-outer edge make that entirely informal, yet exceedingly important inner cabinet within the cabinet itself."

लोगों के गुट हैं। प्रधानमंत्री को अपना मंत्रिमण्डल बनाते समय इस बात का ध्यान रखना पड़ता है कि इसके दल के सभी गुटों के प्रतिनिधि मंत्रिमण्डल या मन्त्रालय में स्थान प्राप्त कर सकें। मज़दूर दल के प्रधान मंत्री के लिए यह आवश्यक है कि उसके मंत्रिमण्डल में में ट्रेड युनियनज़ के प्रतिनिधि अवश्य हों।

3. **योग्यता** (Competence in office) :—प्रधानमंत्री के लिए मंत्रिमण्डल की रचना करते हुए यह भी देखना पड़ता है कि कुछ सुयोग्य व्यक्ति, जो मंत्रिमन्डल के विशेष विभागों का ख्याल रख सकें, वे मंत्रिमंडल में अवश्य शामिल हों। दूसरे महायुद्ध के बाद मंत्रिमण्डलों में कुछ विशेषज्ञ निम्नलिखित हैं। विदेशीनीति में मुख्य विशेषज्ञ फ़िल्प नॉलबेकर (Phillip Noel Baker), हरबर्ट मोरिसन तथा ईडन (Eden), मैकमिलन (Macmillan) इत्यादि हुए हैं। इसी प्रकार फ़िल्प सनोडन (Philip Snowdon), गैटस्कल (Gaitskel), ह्यूगफ़ डाल्टन (Hugh Dalton) तथा बटलर (Butler) इत्यादि महान् वित्त मंत्री हुए हैं।

4. **युवक वर्ग** (Training the young) :—प्रधानमंत्री के लिए मंत्रिमंडल को बनाते हुए यह भी देखना आवश्यक होता है कि उसके मंत्रिमण्डल में कुछ होनहार युवक भी शामिल हों ताकि जब प्रौढ़ लोग दल से अलग हों तो इनका स्थान दल और सरकार में पूरा करने के लिए प्रशिक्षित तथा निपुण नेता मिल सकें।

5. **मंत्री और लार्ड सभा** (Ministers in the Lords) :—क्योंकि संसद ग्रेट ब्रिटेन में दो सदनी हैं—लोक सदन और लार्डसभा—इसलिए प्रधानमंत्री के लिए यह आवश्यक होता है कि वह मंत्रिमण्डल में कुछ सदस्य लार्ड सभा से भी ले। साधारणत: अनुदार दल के मंत्रिमण्डल में लार्ड सभा के सदस्यों की गिनती अधिक होती है जबकि मज़दूर दल के मंत्रिमण्डल में उनकी गिनती कम होती है। मज़दूर दल के प्रधानमंत्री ऐटली (Attlee) के मंत्रिमण्डल में केवल तीन सदस्य लार्ड सभा से थे। वर्तमान मजदूर दल के मंत्रिमण्डल तथा मन्त्रालय में कुल 117 सदस्य हैं जिनमें से केवल 18 लार्ड सभा से हैं और बाकी 99 कामन सदन के मैम्बर हैं।

इस प्रकार भले ही प्रधानमंत्री अपने मंत्रिमण्डल के चुनाव में सैद्धान्तिक रूप से स्वतन्त्र होता है। वह जिसे चाहे मंत्री बना सकता है। परन्तु वास्तव में वह अपने मंत्रियों की नियुक्ति में पूर्णता स्वतन्त्र नहीं होता और उसे ऊपर दिये गये नियमों को ध्यान में रखते हुए ही मंत्रिमण्डल की रचना करनी पड़ती है।

मंत्रिमंडलीय शासन की विशेषताएं
(Features of Cabinet system)

1. **रानी मंत्रिमण्डल की बैठकों से बाहर है** (Queen stands aloof from cabinet meetings) :—मंत्रिमण्डलीय शासन प्रणाली की पहली विशेषता या प्रथम सिद्धान्त यह है कि राजा या रानी मंत्रिमण्डल की बैठकों में भाग नहीं लेता चाहे मंत्रिमण्डल सारा काम राजा या रानी के नाम पर ही करता है। इस प्रथा

का आरम्भ जार्ज प्रथम (George I) से हुआ। इससे पूर्व राजा या रानी ही मंत्रिमण्डल की बैठकों की प्रधानगी करती थी। जार्ज प्रथम क्योंकि न तो अंग्रेजी भाषा जानता था और न ही अंग्रेजी राजनीति में रुचि थी, इसलिए उसने मंत्रिमण्डल की बैठकों में जाना छोड़ दिया और उनमें से राबर्ट वालपोल (Robert Walpole) को उसका प्रधान नियुक्त किया। तब से यह प्रथा चली आ रही है कि राजा या रानी मंत्रिमण्डल की बैठकों से अलग ही रहती है।

2. **राजनैतिक एकता** (Politically homogeneous) :—मंत्रिमण्डल एक टीम की भांति काम करने वाली संस्था है। इसलिए यह आवश्यक है कि सभी मंत्रियों में राजनैतिक एकता हो ताकि मंत्रिमण्डल अच्छी भांति कार्य कर सके। यदि मंत्रिमण्डल में कभी मतभेद आ भी जाये तो वह उसे गुप्त रखते हैं और जनता तक नहीं पहुंचने देते। यह तभी सम्भव है जब सभी मंत्री एक ही राजनैतिक दल के हों और महत्त्वपूर्ण नीतियों पर सहमत हों। मंत्रिमण्डल हमेशा एक ही इकाई के रूप में काम करती है।

3. **सामूहिक उत्तरदायित्व** (Collective responsibility) :—ग्रेट ब्रिटेन का मंत्रिमण्डल एक सामूहिक कार्यपालिका है। संयुक्त राज्य अमेरिका की भांति राज्य की कार्यपालिका की शक्तियां केवल एक व्यक्ति या राष्ट्रपति में निहित नहीं हैं। बेशक मंत्रिमण्डल के मंत्री अपने विभाग के कार्य के लिए व्यक्तिगत रूप से संसद के प्रति उत्तरदायी हैं, परन्तु मन्त्रिमण्डल की मुख्य विशेषता यह है कि सभी मंत्री मंत्रिमण्डल की नीतियों के लिए सामूहिक रूप से संसद के प्रति उत्तरदायी हैं।

किन्तु मंत्रिमण्डल के इस महत्वपूर्ण सिद्धांत के विषय में कोई लिखित कानून या विधान नहीं है। यह केवल एक अभिसमय (Convention) है, जिसकी व्याख्या करते हुए ऐन्सन (Anson) लिखता है कि "मन्त्रिमण्डल सामूहिक रूप से प्रत्येक मन्त्री [illegible]यों के लिए उत्तरदायी है।"[1] इसी प्रकार प्रधान मन्त्री लार्ड सेलिस्बरी (Lord [illegible]lisbury, 1886 92) इस सिद्धांत की व्याख्या करता हुआ कहता है "मन्त्रि-[illegible]ण्डल का हर एक सदस्य जो त्यागपत्र नहीं देता, आवश्यक रूप से उत्तरदायी होता है और उसे बाद में यह कहने का कोई अधिकार नहीं है कि एक विषय में तो वह समझौते के लिए राजी हुआ था और दूसरे में वह अपने साथियों द्वारा सहमत करा लिया गया था।" इसी सिद्धांत पर मंत्रियों का संसद के प्रति उत्तरदायित्व समझा जा सकता है और संसदीय उत्तरदायित्व के एक अत्यन्त महत्वपूर्ण सिद्धांत की स्थापना

1. Anson, Sir william. "The Law of the Constitution" Part II Vol. I, p. 118.

"The Cabinet as a whole is responsible for the acts of members"

की जा सकती है ।"[1] प्रो० बिरच (Birch) कहता है कि सामूहिक उत्तरदायित्व की अभि-समय का सारांश यह है "(a) कि सरकार को बनाने वाले सभी मंत्री अपनी नीतियों के समर्थन के लिए संसद में इकट्ठे रहेंगे, और (b) यदि संसद सरकार की नीति में अविश्वास प्रकट करे तो प्रधान मन्त्री या तो राजा को परामर्श देकर संसद को तुरन्त ही विघटित करदे या प्रधान मन्त्री तथा अन्य सभी मंत्री एक साथ त्यागपत्र दे देंगे"[2] इस महत्वपूर्ण अभिसमय का विकास 1780 और 1832 के मध्य मे हुआ। 19वीं शताब्दी के मध्य में कई एक मंत्रीमण्डलों को इस अभिसमय के कारण त्यागपत्र देना पड़ा। 1832 से लेकर 1867 तक कोई भी ऐसी सरकार न थी जो आजकल की तरह एक आम चुनाव से लेकर दूसरे आम चुनाव तक यानी पूरे पांच वर्ष तक चल सकी। इस प्रकार उस समय में लोक सदन में दस सरकारों के विरुद्ध अविश्वास प्रकट किया गया और उन्हें समाप्त कर दिया गया।

किन्तु 20वीं शताब्दी के प्रारम्भ के साथ स्थिति बदल गई है और दलों में कड़ा अनुशासन उत्पन्न हो जाने के कारण इस अभिसमय का महत्व उतना नहीं रहा जितना पहले होता था। 1900-1968 तक केवल दो ही सरकारें ऐसी थीं जिन्हें संसद में हार जाने के कारण त्यागपत्र देना पड़ा और उनका सम्बन्ध 1923 और 1924 की लिबरल दल की सरकार तथा मज़दूर दल की सरकार से है। परन्तु इसका मुख्य कारण यह था कि उस समय ग्रेट ब्रिटेन के तीन मुख्य दलों—अनुदार दल, लिबरल दल तथा मज़दूर दल में से किसी एक दल को बहुमत प्राप्त नहीं था।

20वीं शताब्दी में साधारण नियम यह है कि दलों में अनुशासन के कारण जो दल बहुमत प्राप्त करने के बाद मंत्रिमण्डल को बनाता है, उसका बनाया हुआ मंत्रिमण्डल संसद की पूर्ण अवधि तक चलता रहता है। यह बात ऐसे मंत्रिमण्डलों के विषय में भी देखी गई है जिनका बहुमत थोड़े मतों पर आधारित होता है जैसे

(Lord Salisbury, quoted by Finerop. cit...pp. 147-48)

1. "For all that passes in the Cabinet each member of it who does not resign is absolutely irretrierably responsible, and has no rights after wards to say that he agreed in one case to a compromise, while in an other he was persuaded by his colleagues...that the joint responsibility of ministers to Parliament can be upheld, and one of the most essential principles of parliamentry responsibility established.

2. Birch, A. H. op. cit .....p. 204 "The essence of this convention, is : (a) that members of the government should present a united front in defence of their policies and (b) that if Parliament refuses to support the government on an issue of importance the Prime Minister should either ask the monarch for an immediate dissolution of Parliament or should resign, together with all his ministers."

1950 में बनने वाले प्रधान मंत्री ऐटली (Attlee) के मजदूर दल के पास, कामन सदन में, केवल 6 मतों का बहुमत था। इस प्रकार 1964 में विलसन (Harold Wilson) के मज़दूर दल के मंत्रिमण्डल का बहुमत 1964-66 तक कई बार केवल एक मत का रह गया। मार्च 1966 में विलसन ने स्वयं ही फिर संसद को विघटित करवा दिया और अब उसकी सरकार के पास काफी बहुमत है।

किन्तु इसका अभिप्राय यह नहीं लिया जा सकता कि सामूहिक उत्तरदायित्व का अभिसमय बिल्कुल समाप्त हो गया है या बेकार हो गया है क्योंकि यह अभिसमय अब भी है। केवल इसका रूप बदल गया है। आज इंगलैंड की कोई सरकार यदि इस बात को देखती है कि उसे कामन सदन का विश्वास प्राप्त नहीं है तो वह कामन सदन में विश्वास मत लेने से पहले ही कामन सदन को विघटित करवा देती है और इस प्रकार विश्वास के लिए सीधे मतदातओं या इंगलैंड की जनता को प्रार्थना करती है और ऐसा देखने में आया है कि जनता किसी भी सरकार को उसकी भयानक भूलों के कारण भी या ऐसी भयानक गलतियों के करने पर भी, जिनके कारण एक सरकार को संसद में हार हो सकती है, क्षमा कर देती है। उदाहारणतय: 1945 में प्रधान मंत्री ऐटली की मज़दूर सरकार ने ईंधन की कमी, पाऊंड की कीमतों में कमी (devaluation of £) और पैलिस्टाइन (Palestine) के सम्बन्ध में गलत नीतियों को अपनाया, तो भी 1950 के आम चुनाव में मज़दूर दल को बहुमत प्राप्त हो गया। इस प्रकार प्रधान मन्त्री एन्थनी ईडन (Anthony Eden) की अनुदार सरकार (1955-59) ने स्वेज नहर के विषय में भयानक भूल की, जिसके कारण प्रधान मंत्री को अपने मन्त्रिमण्डल से अलग होना पड़ा, लेकिन इस पर भी 1959 के आम चुनाव में अनुदार दल को पहले से भी अधिक बहुमत मिला। इससे यह स्पष्ट हो जाता है कि आज राजनैतिक दलों के अनुशासन के कारण यह असम्भव है कि किसी भयानक भूल करने पर भी सरकार की कामन सदन में हार हो सकती है या किसी मंत्रि-मण्डल को हार जाने के बाद त्यागपत्र देना पड़े।

किन्तु इस पर भी बिरच (Birch) का मत है कि सामूहिक उत्तरदायित्व का अभिसमय आज भी "अंग्रेज़ी राजनैतिक संगठन में महत्वपूर्ण कार्य करता है क्योंकि यह इस बात को सिद्ध करता है कि यदि कोई सरकार आम चुनाव में संसद में बहुमत खो देती है तो इस सरकार को तुरन्त ही त्यागपत्र देना पड़ता है।"[1]

दूसरे कई बार बहुमत प्राप्त सरकार को कामन सदन में विरोध का सामना करने के लिए अपनी नीति को बदलना पड़ता है जैसा कि 1965 में विल्सन सरकार

---

1. ibid......p. 206.

"...it continues to play a vital role in the British political system ensuring that governments resign immediately they loose their Parliamentry majority in an election."

को इसी विरोध के कारण लोहे और इस्पात के कारखानों के राष्ट्रीयकरण की नीति को बदलना पड़ा।

तीसरे नम्बर पर सामूहिक उत्तरदायित्व का अभिसमय विरोधी पक्ष की स्थिति को मज़बूत बनाता है और उन्हें सरकार की कटु आलोचना और निन्दा प्रस्ताव (Vote of Censure) को पेश करने का अवसर देता है जिससे यह कम से कम आम जनता को सरकार की त्रुटियों के बारे में बतला सकता है और अगले आम चुनाव में मतदाताओं को सरकार के विरुद्ध मत देने के लिए प्रेरित कर सकता है।

चौथे नम्बर पर यह अभिसमय मन्त्रिमण्डल के सदस्यों को एकता बनाए रखने पर मजबूर करता है और यदि कोई मंत्री मंत्रिमण्डल की नीतियों से सहमत न हो तो उसे त्यागपत्र देना पड़ता है। जैसे 1951 में वित्त मंत्री ह्यूफ गैंटस्किल (Hugh Gaitskell) और औरियां बेवा (Aneurin Bevan) में राष्ट्रीय स्वास्थ्य सेवाओं (National Health Service) की नीति पर मतभेद के कारण बेवां (Bevan) को त्यागपत्र देना पड़ा। 1958 में अनुदार दल के वित्त मन्त्री पीटर थारनीक्राफ्ट (Peter Thorneycroft) ने इस बात के लिए त्यागपत्र दे दिया क्योंकि मंत्रिमण्डल उसकी आर्थिक बचत योजना के विरुद्ध थी। इसी प्रकार 1962 में सेलविन लायड (Selwyn Lloyd) को प्रधान मंत्री ने नीति पर मतभेद के कारण उसे मंत्रिमण्डल से अलग कर दिया।

इस प्रकार इस चर्चा से यह सिद्ध हो जाता है कि बेशक सामूहिक उत्तरदायित्व के अभिसमय का अर्थ आज वह नहीं है जो 18वीं या 19वीं शताब्दी में लिया जाता था तो भी **प्रो० लास्की** (Prof. Laski) के निम्न विचार में आज भी काफी सच्चाई है कि यह अभिसयम मत्रीमण्डल के लिये आवश्यक है इसके बिना और कोई सूरत नहीं जिसमें मंत्रिमण्डल की एकता को सुरक्षित रखा जा सकता है, जो मंत्रिमण्डलीय प्रणाली का वास्तविक सार है। "केवल इतना ही नहीं सामूहिक उत्तरदायित्व (मंत्रिमण्डल के सदस्यों में) परस्पर विश्वास उत्पन्न करता है और नीति-निर्माण में आपसी लेन-देन सम्भव होता है जिसके बिना वास्तविक आपसी विश्वास दुर्लभ है।"[1] यह अभिसमय इस बात को सिद्ध करता है कि मन्त्रियों में एकता तभी बनी रह सकती है यदि प्रत्येक मंत्री को यह विश्वास हो कि उसका साथी मंत्री नीति में

---

1. Laski, H. J., "Parliamentry Government in England," (Allen Unwin) ...p. 256.

"The rule is not only salutary, it is also a necessary one. There is no other condition upon which that teamwork which is of the essence of the Cabinet System becomes possible. Not only this. collective responsibilty begets mutual confidence, and it makes possible that give-and-take in the shaping of policy without which any effective mutual confidence is rarely attained."

किसी उलझन या कठिनाई से यह कह कर अपना पिंड नहीं छुड़ा सकता कि "यह उसकी नीति नहीं थी" इस लिए वह उसका उत्तरदायी नहीं। 1932 में मंत्रिमण्डल ने यह फैसला किया कि मंत्री एक दूसरे से मतभेद रख सकते हैं, किन्तु यह फैसला भाग्यवश शीघ्र ही समाप्त हो गया और सामूहिक उत्तरदायित्व का अभिसमय मंत्रिमण्डल का मुख्य नियम बना रहा।

4. **व्यक्तिगत उत्तरदायित्व** (Individual Responsibility) :—सामूहिक उत्तरदायित्व के साथ-साथ व्यक्तिगत उत्तरदायित्व भी आवश्यक है। वस्तुतः प्रत्येक मंत्रिमण्डल का सदस्य अपने विभाग के कार्य के लिए संसद के प्रति उत्तरदायी होता है। यदि किसी मन्त्री के विभाग में भयानक भूल हो जाती है तो वह उस भूल के लिए उत्तरदायी होता है भले ही उस भूल के लिए कोई मुख्य सरकारी अधिकारी उत्तरदायी हो, ऐसी दशा में व्यक्तिगत उत्तरदायित्व के अभिसमय के अनुसार उस मन्त्री को त्याग पत्र देना पड़ता है। प्रो० एस० ई० फाईनर (S. E. Finer) ने एक लेख में यह सिद्ध किया है कि 1855-1955 तक केवल 16 ऐसी घटनाएं हुई हैं जबकि एक एक मन्त्री को अपने विभाग के कार्य पर संसद में कठोर आलोचना के कारण त्यागपत्र देना पड़ा। इस प्रकार यह सिद्ध होता है कि व्यक्तिगत उत्तरदायित्व का अभिसमय बहुत कम प्रयोग में आता है। दूसरे महायुद्ध के बाद केवल 1954 में सर थामस डगडेल (Sir Thomos Dugdale) को इस अभिसमाय का पालन करते हुए त्याग पत्र देना पड़ा। यह बात भी आश्चर्यजनक है कि कई बार छोटी-छोटी बातों के लिए मन्त्री को त्यागपत्र देना पड़ता है और कई बार बड़ी बड़ी भूलों के लिए भी मन्त्री त्यागपत्र नहीं देते। जैसा कि 1945-48, पैलिस्टाईन के विषय में अंग्रेजी विदेशनीति भूलों और गल्तियों से भरी हुई थी और उसकी ससद में कटु आलोचना भी हुई तो भी उस समय के विदेश मन्त्री बेविन (Bevan) ने त्यागपत्र नहीं दिया इस तरह 1956 में नहर स्वेज नीति के कारण सर ऐन्थनी ईडन ने त्यागपत्र नहीं दिया। यह एक अलग बात थी कि इस दुर्घटना के कुछ सप्ताह बाद बीमारी के कारण ईडन को त्याग-पत्र देना पड़ा।

इस अभिसमय का प्रधान मन्त्रियों ने कई बार ऐसे मन्त्रियों से छुटकारा पाने के लिए प्रयोग किया है जो अयोग्य साबित होते हैं। प्रधान मन्त्री चर्चिल (Churchill) ने 1951 और 1955 में तीन बार अपने मन्त्रिमण्डल को नये सिरे से बनाया ताकि वह ऐसे मन्त्रियों को अलग कर सके। 1955 में सर ऐन्थनी ईडन ने भी अपनी सरकार को दोबारा संघठित किया और 1962 में प्रधान मन्त्री मैकमिलन (Macmillan) ने मन्त्रिमण्डल के सात सदस्यों को मन्त्रिमण्डल से अलग कर दिया।

डा० हरमन फाईनर (H. Finer) का यह मत है कि वास्तव में "व्यक्तिगत उत्तरदायित्व सामूहिक उत्तरदायित्व के लिए आवश्यक है यह एक सेफ्टी वैल्व

(Safety valve) का काम करता है।"[1] कई वार प्रधान मन्त्री को मन्त्रिमण्डल की रक्षा के लिए तथा सामूहिक उत्तरदायित्व को सामने रखते हुए निरीह या मासूम मन्त्रियों को वलि का वकरा वनाना पड़ता है। इस प्रकार की मुख्य घटना प्रधान मन्त्री वाल्डविन (Baldwin) के मन्त्रिमण्डल से 1935 में विदेश मन्त्री सर सैमुअल होर (Sir Samuel Hoare) का त्यागपत्र था। मन्त्रिमण्डल उस समय इस चिन्ता में था कि इंगलैंड को ऐसी स्थिति से बचाया जाये जो इटली के तानाशाह मसोलीनी (Mussolini) के ऐबेसीनिया (Abyssinia) के आक्रमण से पैदा हो गई थी और जिससे यह भय उत्पन्न हो गया था कि योरुप में एक महान युद्ध छिड़ जायेगा। सैमुअल होर ऐसी हालत में पैरिस गये और उन्होंने फ़्रांस के विदेश मन्त्री लावेल (Laval) से होर-लावेल-पैक्ट (Hoare-Laval Pact) किया इस पर इंगलैंड में तूफान खड़ा हो गया और प्रधान मन्त्री ने श्री होर को, यह जानते हुए कि वह निर्दोष है मन्त्रिमण्डल को वचाने के लिए त्याग पत्र देने को कहा डा० फानईर (Finer) के शब्दों में "**यह त्यागपत्र सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धान्त के लिए एक सैफटी वल्व था, क्यों कि प्रधान मन्त्री को यह डर था कि उसका मन्त्रिमण्डल इस समस्या पर कामन सदन में हार जायेगा, या अगर सदन को विघटित किया जाये तो आम चुानव में वहुमत प्राप्त नहीं कर सकेगा।**"[2]

5. **गोपनीयता** (Secrecy) :—मन्त्रिमण्डलीय प्रणाली की एक और विशेषता है गोपनीयता ताकि मण्त्रिमण्डल में मन्त्री विना किसी डर के स्वतन्त्रता पूर्वक अपने विचार रख सकें। यह तभी सम्भव हो सकता है यदि मन्त्रियों को यह भय न हो कि उनके साथी मन्त्री उसकी कहीं बातों को लोगों में लाकर उसकी स्थिति को खराव न कर दे। मन्त्रिमण्डल की गोपनीयता सम्बन्ध में कोई वैधानिक नियम नहीं है परन्तु फिर भी प्रत्येक सदस्य को प्रिविपरिषद् की शपथ (Privy councillor's oath) लेनी पड़ती है। जिसमें इस का वर्णन है कि मन्त्रिमण्डल में होने वाली वातों को गुप्त रखा जायेगा इसके अतिरिक्त आफीशयल सीक्रेट एक्ट (Official Secrets Act, 1920) में यह कहा गया है कि कानूनी रूप से मन्त्रिमण्डल के निर्णय राजा को परामर्श होते हैं, इसलिए उन्हें उसकी आज्ञा के विना प्रकाशित नहीं करना चाहिए। इस प्रकार यदि कोई मन्त्री मन्त्रिमण्डल की कार्यवाही को किसी पर प्रकट कर देता है तो

---

1. Finer, Herman, op. cit.......p. 151.

"It is not possible to operate collective responsibility without a safety valve : individual scapegoat."

2. Ibid......p. 151.

"The resignation was a safety valve for the principle of collective responsibility, because the Prime Minister feared defeat in the commons, or in an election, if dissolution should come."

इसे त्यागपत्र देना पड़ता है। जैसे ह्यूफ डाल्टन (Hugh Dalton) जो अर्थ मन्त्री थे। उन्होंने बजट की कुछ बातें अपने एक पत्रकार मित्र को बता दीं और इसी भूल के कारण उसे त्यागपत्र देना पड़ा। आरम्भ में मन्त्रिमण्डल की कार्यवाही अधिकतर ज़बानी हुआ करती थी और इसका कोई रिकार्ड नहीं रखा जाता था। लेकिन 1937 में लायड् जार्ज ने मन्त्रिमण्डल सचिवालय की स्थापना की और अब मन्त्रिमण्डल की कार्यवाही का रिकार्ड रखा जाता है।

6. प्रधान मन्त्री का नेतृत्व (Leadership of Prime Minister) :—मन्त्रिमण्डलीय प्रणाली में प्रधान मन्त्री मन्त्रिमण्डल का नेता होता है। वही मन्त्रीमण्डल को बनाता है और इसके त्यागपत्र पर मन्त्रिमण्डल समाप्त हो जाता है। जो मन्त्री उसकी नीतियों से सहमत नहीं होता उसे मन्त्रिमण्डल से त्यागपत्र देना पड़ता है। मन्त्रिमण्डल की बैठकों की वह प्रधानता करता है और सभी मन्त्रियों में तालमेल पैदा करता है। इस प्रकार वास्तव में प्रधान मन्त्री ही वास्तविक सरकार है या शासन का प्राण है। मन्त्रिमण्डल उसके निर्देश के अधीन काम करता है।

7. आन्तरिक मन्त्रिमण्डल (Inner Cabinet) :—मन्त्रालय और मन्त्रिमण्डल के अतिरिक्त वास्तव में एक छोटा मन्त्रिमण्डल या आन्तरिक मन्त्रिमण्डल (Inner Cabinet) होता है जो नीतियों को निर्धारित करता है। आज मन्त्रिमण्डल की संख्या भी बहुत अधिक हो गई है इसी कारण प्रधान मन्त्री अपने विश्वासनीय मित्रों का एक छोटा सा मन्त्रिमण्डल बनाता है। जैसे वर्तमान प्रधान मन्त्री हैरल्ड विल्सन के विश्वासनीय मित्र जार्ज ब्राउन (George Brown), कालाहन (James Callaghan) तथा गार्डनवाकर (Gordon walker) ऐसे ही एक आन्तरिक मन्त्रिमण्डल का निर्माण करते हैं। आज अधिकतर निर्णय इसी आन्तरिक मन्त्रिमण्डल के द्वारा किए जाते हैं और मन्त्रालय के दूसरे सदस्यों को उस समय पता चलता है जब वह नीति संसद के सामने रखी जाती है।

8. वास्तविक कार्यपालिका (Real Executive) :—मन्त्रिमण्डलिय प्रणाली की विशेषता यह भी है कि वास्तविक कार्यपालिका की शक्तियां मन्त्रिमण्डल के पास ही हैं। राजा या रानी तो केवल नाम मात्र का मुख्या है। वास्तविक कार्यपालिका की शक्तियों का प्रयोग मन्त्रिमण्डल द्वारा ही होता है। राजा या रानी तो उसके परामर्श पर काम करती है। राजा या रानी के पास जितनी भी कार्यपालिका की शक्तियां थीं आज उन सभी शक्तियों का प्रयोग राजा या रानी स्वयं न करके मन्त्रिमण्डल करता है।

सजीव भाग है उससे पृथक नहीं। इसलिए मन्त्रिमण्डल कार्यपालिका तथा विधानपालिका को इकट्ठा करने वाली एक कड़ी है। संसद मन्त्रिमण्डल के निर्देशन और नेतृत्व में ही अपने कार्यों को पूरा करती है क्योंकि प्रधान मन्त्री केवल मन्त्रिमण्डल का ही नेता नहीं वल्कि संसद का भी नेता है। इसका अभिप्राय यह है कि इंगलैंड में शक्तियों का पृथक्करण नहीं है। संयुक्य राज्य अमेरिका की शासन प्रणाली इस प्रकार इंगलैंड की शासन प्रणाली से अलग है क्योंकि अमेरिका में शक्तियों का पृथक्करण है और विधानपालिका तथा कार्य-पालिका में कोई घनिष्ट सम्बन्ध नहीं है। अमेरिका के संविधान में शक्तियों को पृथक्करण का ज्ञान उसकी पहली तीन धाराओं द्वारा ही हो जाता है, जो सरकार की तीनों शक्तियों को सरकार के तीन अंगों को अलग-अलग सोंपती है।

10. **बहुमत का प्रतिनिधित्व** (Representative of Mojority) :—ग्रेट ब्रिटेन का मन्त्रिमण्डल, प्रधान मन्त्री, संगठित करता है। किन्तु इसका सम्बन्ध और जन्म उस दल से होता है जिस दल को कामन सदन में बहुमत प्राप्त हो। इस प्रकार मन्त्रिमण्डल बहुमत प्राप्त दल की नीतियों को लागू करने या सक्रिय वनाने के लिए तो बनता है। मन्त्रिमण्डल के सुचारू रूप से काम करने पर दल को फिर चुनाव में वहुमत प्राप्त करने की आशा हो सकती है। इस कारण ग्रेट ब्रिटेन का मन्त्रिमण्डल वास्तव में वहुमत प्राप्त दल की मुख्य मशीनरी है जो उस दल की नीतियों को सारे राष्ट्र पर लागू करती है।

मंत्रिमण्डल के कार्य
(Functions of Cabinet)

मन्त्रिमण्डल अंग्रेज़ी शासन की एक सजीव और शक्तिशाली संस्था है। इसके कार्यों का संक्षेप रूप से वर्णन करना कठिन है क्योंकि मन्त्रिमण्डल के पास अनेक प्रकार के कार्य हैं। यह केवल वास्तविक कार्यपालिका ही नहीं वल्कि इसके पास नीति निर्माण सम्वन्धी, कानून निर्माण तथा वित्त सम्बन्धी कार्य है। प्रत्येक मन्त्री विभाग के प्रशासन का निरीक्षण करता है, इसलिए इसके पास प्रशासकीय कार्य भी हैं। अध्ययन की सुविधा के लिए मन्त्रिमण्डल के कार्यों का अध्ययन निम्नलिखित शीर्पकों के अधीन किया जा सकता है :—

1. **नीति निर्माण कार्य** (Policy making function)—मन्त्रिमण्डल ग्रेट ब्रिटेन की सर्वोच्च वास्तविक कार्यपालिका है। इस लिए राष्ट्र की राष्ट्रीय और अन्तराष्ट्रीय नीतियों का निर्माण मन्त्रिमण्डल द्वारा ही होता है। मन्त्रिमण्डल उनको कार्यान्वित करवाता है। एक नीति का निर्माण मन्त्रिमण्डल भी वैठकों में होता है और संसद द्वारा पास होने के वाद वह नीति लागू हो जाती है। मन्त्रिमण्डल ही इन नीतियों का निर्णय करता है कि किस देश के साथ कैसा सम्वन्ध रखा जाए ? एक वार मन्त्रिमण्डल जव एक नीति को निर्धारित कर देता है तो प्रशासकीय विभागों का यह कर्त्तव्य है कि उन नीतियों को लागू करे। इस प्रकार प्रत्येक मन्त्री विभाग के मुख्य

के रूप में अपने-अपने विभागों के कार्य का निरीक्षण करते हैं और इस प्रकार मन्त्रि-मण्डल के पास प्रशासकीय कार्य भी हैं।

2. विधि निर्माण कार्य (Law making function)—मन्त्रिमण्डल केवल कार्यपालिका सम्बन्धी कार्य ही नहीं करती बल्कि इसके पास विधि निर्माण कार्य भी हैं। यह ठीक है कि कानून पास करने का अधिकार संसद के पास है, परन्तु कानून निर्माण का कार्य आज मन्त्रिमण्डल के पास है। जितने विधेयक संसद द्वारा पास किए जाते हैं उनमें से 90% विधेयक मन्त्रिमण्डल द्वारा निर्मित होते हैं और उन्हीं द्वारा संसद में पारित किए जाते हैं। मन्त्रिमण्डल द्वारा पारित सभी विधेयक संसद द्वारा पास कर दिए जाते हैं क्योंकि मन्त्रिमण्डल को संसद में बहुमत प्राप्त होता है। यदि किसी विधि को मन्त्रिमण्डल का समर्थन प्राप्त न हो वह विधि कभी भी पास नहीं हो सकती। संसद की बैठकें, कार्य-विधि, एजैन्डा, सभी कुछ मन्त्रिमण्डल द्वारा निश्चित् किया जाता है। यदि किसी समय संसद मन्त्रिमण्डल से सहमत न हो तो मन्त्रिमण्डल की सिफारिश पर ही राजा या रानी ससंद को विघटित करती है। इसके वैधानिक कार्यों को देखते हुए ही इसको 'छोटा विधान मण्डल कहा' जाता है। सारांश में ससंद मन्त्रिमण्डल के निर्देश और निरीक्षण में कार्य करती है।

3. वित्त सम्बन्धी कार्य (Financial function)—राष्ट्रीय वित्त पर, संवैधानिक रूप में, संसद का नियन्त्रण है और संसद की मन्जूरी के बिना न एक पैसा खर्च किया जा सकता है और न ही नए कर लगाए जा सकते हैं। परन्तु धन कैसे खर्च किया जाए ? कौन से नए कर लगाए जाएं ? इस बात का निर्णय मन्त्रिमण्डल द्वारा किया जाता है। वार्षिक बजट संसद में मन्त्री मन्डल द्वारा ही प्रस्तुत किया जाता है, चाहे प्रस्तुत करने वाला चान्सलर ऑफ एक्सचैकर होता है। इस प्रकार आय-व्यय का हिसाब-किताब मन्त्रिमण्डल बनाता है और संसद उसे पास कर देती है क्योंकि संसद में मन्त्रिमण्डल को बहुमत प्राप्त होता है।

4. सरकारी अंगों को जोड़ने का कार्य (Co-ordinating function)—मन्त्रिमण्डल एक ऐसी कड़ी है जो सरकार के विभिन्न विभागों में समन्वय पैदा करती है। एक ओर मन्त्रीमण्डल कार्यपालिका और विधानपालिका को जोड़ने वाली कड़ी है तो दूसरी ओर मन्त्रिमण्डल लोक सेवाओं तथा ससंद में समन्वय उत्पन्न करती है। मन्त्रिमण्डल ही इन सभी विभागों के कार्यों का निरीक्षण करके उनमें समन्वय पैदा करता है जो एक अच्छी सरकार की एक विशेषता है। सरकार में किसी की भूल मन्त्रिण्डल पर पड़ती है। और मन्त्रिमण्डल इन सभी के लिए संसद के प्रति उत्तरदायी है। बिरच (Birch) इसीलिए मन्त्रिमण्डल को सरकार के सभी अंगों में समन्वय और सहयोग उत्पन्न करने वाली सर्वोच्च संस्था कहता है।

प्रधानमन्त्री
(Prime Minister)

इंगलैंड की राजनैतिक व्यवस्था में प्रधानमन्त्री का बहुत महत्वपूर्ण स्थान है। इंगलैंड की मन्त्रिमण्डलीय या संसदीय प्रणाली में सरकार के वास्तविक कार्य मन्त्रिमण्डल के हाथों में हैं। राजा या रानी, जो देश का कानूनी मुख्य है, केवल नाम मात्र या संवैधानिक सर्वोच्च अधिकारी है। उसका मुख्य कार्य संसद में बहुमत प्राप्त दल के नेता को अपना प्रधानमन्त्री नियुक्त करना है। प्रधानमन्त्री फिर अपना मन्त्रिमण्डल बनाता है जो देश की सरकार या वास्तविक कार्यपालिका है और राजा या रानी की सब शक्तियों का वास्तव में प्रयोग करती है। इस प्रकार यह कहना गलत नहीं कि प्रधानमन्त्री मन्त्रिमण्डल के नेता और निर्माता के रूप में इंगलैंड का एक शक्तिशाली व्यक्ति है। **प्रो० ग्रीवज्** (Greaves) के शब्दों में **"प्रधानमन्त्री देश में सबसे शक्तिशाली व्यक्ति है।** कभी-कभी उसकी तुलना तानाशाह (Dictator) से की जाती है जो मिथ्या नहीं है। उसकी शक्तिया कम से कम एक निरंकुश शासक से मिलती-जुलती हैं। राजा के जो विशेष अधिकार उससे छिन गये हैं, उनमें से अधिकतर उसे मिले हैं, क्यों कि वह राजमुकुट का मुख्य परामर्शदाता है। जो विशेष अधिकार उसे नहीं मिले वे मन्त्रिमण्डल के पास हैं, परन्तु वह मन्त्रिमण्डल का नेता और निर्माता है, वह इसे बदल सकता है या समाप्त कर सकता है। **सरकार मन्त्रिमण्डलीय देश की स्वामी है और वह सरकार का मुख्य है।"**[1] **प्रो० लास्की** (Laski) प्रधानमन्त्री को इसी कारण **"सारे शासन की धुरी कहता है।"**[2] और मैकनतोश (Mackintosh) तो यहां तक कहता है कि आज अंग्रेजी सरकार को केवल प्रधानमन्त्री की सरकार ही कहना चाहिए। **लार्ड होम** (Lord Home) का मत है कि आज मन्त्रिमण्डल वास्तव में प्रधानमन्त्री का ही मन्त्रिमण्डल है और इसके अन्य मन्त्री उसके एजेंट या सहकारी के रूप में काम करते हैं। इसी कारण कई बार प्रधानमन्त्री की तुलना संयुक्त राज्य

---

1. Greaves, H. R. G. : "The British Constitution"...p.p. 96-97.

"The Prime Minister is far the most powerful man in the country. He is sometimes, and not without reason, likened to a dictator. His formal powers, at least, resemble closely those of an autocrat. The prerogatives lost by the monarch have fallen for the most part into his hands, as the chief responsible adviser of the crown. Those which have not been inherited by him direct have gone to the cabinet ; but he is its leading member, he forms it, he can alter it or destroy it. The Government is the master of the country and he is the master of the Government."

2. Laski, H. J. op. cit....p. 239.

"The Prime Minister is the pivot of the whole system of Government."

अमेरिका के राष्ट्रपति (President) से भी की जाती है। और यह कहना गलत नहीं है कि प्रधानमन्त्री केवल इंगलेंड का ही नहीं बल्कि संसार के अन्य देशों के शक्तिशाली अधिकारियों में से एक है।

नियुक्ति
(Appointment)

प्रधानमन्त्री का पद संसार के शक्तिशाली पदों में से एक है और इंगलेंड की शासनप्रणाली का आधार है। परन्तु फिर भी प्रधानमन्त्री का पद और उसकी स्थिति अभिसमय पर ही आधारित है। चाहे रावर्ट वालपोल इंगलेंड का पहला प्रधानमन्त्री था परन्तु सरकारी तौर पर इस शब्द का प्रयोग 1878 में हुआ जब बर्लिन समझौते (Berlin Treaty of 1878) में डैजरेली (Disraeli) को प्रधानमन्त्री कहा गया। परन्तु यह पद फिर भी अभिसमय पर आधारित रहा और इसका कोई कानूनी आधार नहीं था। 1905 में एक शाही फ़रमान (Royal Warrant) ने प्रधानमन्त्री के पद को कानूनी आधार प्रदान किया जब कि उसका स्थान आर्क बिशप ऑफ़ कैंटरबरी (Archbishop of Canterbury) के बाद निश्चित किया गया। लेकिन प्रधानमन्त्री को वेतन अब भी फ़र्स्ट लार्ड आफ़ ट्रेजरी (First Lord of the Treasury) के रूप में मिलता था न कि प्रधानमन्त्री के रूप में। 1937 के "मिनिस्टर्स आफ़ दी क्राउन, एक्ट" (Ministers of the Crown, Act, 1937) से प्रधानमन्त्री को कुछ कानूनी मान्यता प्राप्त हुई, जिस में यह कहा गया कि उस व्यक्ति को दस हजार पौंड वार्षिक वेतन दिया जाए जो प्रधानमन्त्री और फ़र्स्ट लार्ड आफ़ दी ट्रेजरी है। परन्तु इसके बावजूद भी प्रधानमन्त्री की स्थिति तथा रोल अब भी अभिसमय पर आधारित है न कि कानून पर। प्रधानमन्त्री का पद राजनैतिक है।

प्रधानमन्त्री का चुनाव राजा के द्वारा किया जाता है। परन्तु आज प्रधानमन्त्री के चुनाव में राजा अपनी मन मानी नहीं कर सकता, क्योंकि प्रधानमन्त्री के चुनाव से सम्बन्धित अभिसमयों ने राजा या रानी की मनमानी समाप्त कर दी है। अब राजा उसी व्यक्ति को प्रधानमन्त्री बनने के लिए कहता है जो कामन सदन में बहुमत प्राप्त दल का नेता हो। आज यह अभिसमय है कि प्रधानमन्त्री अवश्य कामसदन में से लिया जाए। यह अभिसमय 1923 में स्थापित हुआ। बोनर लॉ (Bonar Law) जो उस समय अनुदार दल का प्रधान मन्त्री था, ने बिमारी के कारण अपना त्याग पत्र दे दिया। उस समय लार्ड कर्जन (Lord Curzon) उप प्रधान मन्त्री था और बाल्डविन (Stanley Baldwin) कामन सदन में अनुदार दल का नेता था। अनुदार दल इन दोनों में बंटा हुआ था। राजा के सामने समस्या थी प्रधान मन्त्री किसे चुना जाये। राजा ने अनुदार प्रिविकौंसलरों से परामर्श किया और कुछ को छोड़कर सब ने बाल्डविन का समर्थन किया और राजा ने बाल्डविन को प्रधानमन्त्री नियुक्त करके इस अभिसमय को स्थापित किया कि प्रधान मन्त्री कामन सदन से

बहुमत दल का नेता हो। इसी अभिसमय के कारण 1963 में अनुदार दल के नेता और प्रधान मन्त्री मैकमिलन (Macmillan) के अचानक बिमार हो जाने के कारण, अनुदार दल के नेतृत्व से अलग हो जाने पर, अनुदार दल के नये नेता लार्ड होम (Lord Home) को अपना लार्ड पद छोड़ना पड़ा ताकि वह कामन सदन का सदस्य बन सके और अनुदार दल का नेता तथा प्रधान मन्त्री बन सके। इस प्रकार अब इंगलैंड में यह आवश्यक हो गया है कि प्रधानमन्त्री बहुमत प्राप्त दल का लोक सदन में नेता हो।

प्रधानमन्त्री की शक्ति तथा कार्य
(Powers and Functions of Prime Minister)

प्रधान मन्त्री जिसे इंगलैंड की राजनैतिक प्रणाली का केन्द्र बिन्दु माना गया है, उसके पास अनेकों शक्तियां हैं और उसकी मुख्य शक्तियां निम्नलिखित हैं :—

1. **प्रधान मन्त्री और मंत्रिमण्डल** (Prime Minister and Cabinet)—मंत्रिमण्डल में प्रधान मन्त्री की स्थिति का वर्णन करते हुए **प्रो० लास्की** (Laski) लिखता है "**मंत्रिमण्डल रूपी मेहराब का मुख्य पत्थर प्रधान मन्त्री है। वह इसके निर्माण का केन्द्र है, इसके जीवन का केन्द्र है और इसकी मृत्यु का केन्द्र है।**"[1] प्रधानमन्त्री का प्रथम कार्य मंत्रिमण्डल को चुनना है।। कानूनी तौर पर मंत्रियों के चुनाव में प्रधानमंत्री को पूर्ण स्वतन्त्रता है। किन्तु इस सम्बन्ध में प्रधान मन्त्री अमेरिका के राष्ट्रपति की भांति स्वतन्त्र नहीं। 1960 में राष्ट्रपति कैनेडी (Kennedy) ने अपने मंत्रि-मण्डल को चुनते समय सारे मुख्य विभागों पर डैमोक्रेटिक दल के नेताओं को नियुक्त नहीं किया। उसने दो मुख्य स्थानों पर विरोधी रिपबल्किन दल के नेताओं को नियुक्त किया। लेकिन इंगलैण्ड का प्रधान मंत्री ऐसा नहीं कर सकता। अंग्रेज़ी राजनैतिक दलों में कुछ ऐसे मुख्य नेता होते हैं जिन्हें प्रधानमन्त्री मंत्रिमण्डल से अलग नहीं रख सकता। 1945 में प्रधान मंत्री ऐटली (Attlee) के मंत्रिमण्डल में बेविन (Ernest Bevin), हरबर्ट मौरिसन (Herbert Morrison) तथा क्रिपस (Cripps) ऐसे ही नेता थे। इसी प्रकार प्रधानमन्त्री मैकमिलन (Macmillan) को अपने मंत्रिमण्डल में मुख्य विभाग श्री आर. ए. बटलर (R. A. Butler), और सैलविन लायड (Selwyn Lloyed) को देने पड़े।

किन्तु प्रधान मंत्री को मंत्रिमण्डल के अलावा मन्त्रालय के बाकी सदस्यों को चुनने में काफ़ी स्वतन्त्रता होती है। परन्तु उसमें भी उसे दल के मुख्य गुटों को प्रतिनिधित्व देना आवश्यक होता है। जैसे मजदूर दल के प्रधान मंत्री के लिए ट्रेड

1. Lashi, H. J.: "Parliamentary Government in England" ......pp. 228-29.

"The Keystone of the Cabinet arch is the Prime Minister. He is central to its formation, central to its life, and central to its death."

यूनियनज़ (Trade Unions) के नेता, एक या दो स्काटलैण्ड के नेता तथा एक दो वैल्ज़ (Wales) के नेता अवश्य लेने पड़ते हैं। प्रो० बिरच (Birch) लिखता है "प्रधान मंत्री के पास इस प्रकार बांटने के लिए बहुत से स्थान होते हैं—1964 में प्रधान मंत्री विल्सन (Wilson) के पास 102 स्थान थे और वह उन्हें सब बातों का ध्यान रखते हुए पूरा कर सकता है, किन्तु इस पर भी उसे (प्रधानमंत्री) काफ़ी सोच विचार से काम लेना पड़ता है ताकि वह ऐसे सुयोग्य व्यक्तियों को चुन सके जो सरकार का काम मिलकर सुचारू रूप से चला सके।"[1]

2. मंत्रियों को हटाना (Dismissal of Ministers)—प्रधान मंत्री का दूसरा मुख्य कार्य ऐसे मंत्रियों को मंत्रिमण्डल से अलग करना है जो मंत्रिमण्डल की नीति का समर्थन न कर सकते हों। भले ही यह काम बड़ा कठिन है तो भी कुछ प्रधान मंत्रियों ने इस शक्ति के प्रयोग को मंत्रिमण्डल के अनुशासन के लिए आवश्यक कहा है। प्रधान मंत्री चर्चिल (Churchill) कहा करता था कि एक प्रधान मंत्री को "अच्छे कसाई" की भांति काम करना पड़ता है। प्रधान मन्त्री एटली (Attlee) भी इसी नीति का समर्थन करता था कि यदि कोई मंत्रिमण्डल के साथ नहीं चल सकता तो उसे अलग करना ही होता है। 1962 में प्रधान मंत्री मैकमिलन (Macmillan) ने अपने मंत्रिमण्डल के 7 मुख्य मंत्रियों को एक साथ निकाल दिया था। इसी प्रकार चर्चिल, एटली इत्यादि कई प्रधानमंत्री अपने मंत्रिमण्डल में पुर्नसंघठन करते रहे।

3. मंत्रिमण्डल का प्रधान (Chairman of the Cabinet)—प्रधान मंत्री मंत्रिमण्डल का प्रधान है और इस कारण उसका मंत्रिमण्डल पर काफी प्रभाव होता है। यह बात अक्सर कही जाती थी कि प्रधान मन्त्री का स्थान मन्त्रिमण्डल में 'समकक्षों के बीच प्रथम' (First among equalls) है। परन्तु वह बात सर्वथा गलत है। प्रधान मंत्री के पास अन्य मंत्रियों के मुकाबले में बहुत अधिक शक्ति होती है। प्रधान मंत्री मंत्रिमण्डल की बैठकों का एजेंडा निश्चित करता है। इसमें, होने वाले वाद-विवाद के लिए समय भी वही निश्चित करता है और अन्त में यह भी उस पर ही निर्भर है कि वह मंत्रिमण्डल की सामूहिक इच्छा को निश्चित करे। उसका यह कर्तव्य होता है कि वह मंत्रिमण्डल के विभिन्न भागों में समन्वय उत्पन्न करे ताकि मंत्रिमण्डल की नीति निश्चित और एक रूप बनी रहे। प्रधान मंत्री को मंत्रिमण्डल का संसद में भी नेतृत्व करना पड़ता है इस कारण वह मंत्रिमण्डल के सभी विभागों के बारे में अधिक जानकारी रखता है और अपने साथी

1. Birch, A. H. : "The British System of Government"....p. 156.
"He has a large number of posts to distribute-102 in Harold Wilson's government of October 1964 and he can find room to take account of all these factors, but much energy and thought must be spent in getting the right combination for effective government,"

मंत्रियों को ऐसा परामर्श दे सकता है जो मंत्रिमण्डल की सामूहिक नीति के लिए आवश्यक है।

प्रधान मंत्री का अपने साथी मंत्रियों के साथ सम्बन्ध बहुत कुछ उसके व्यक्तित्व पर निर्भर है। न्यूमैन (Neumann) लिखता है "मंत्रिमण्डल में इसका नेता प्रधान मंत्री सभी तरह से एक महत्वपूर्ण व्यक्ति है।" यदि वह पील (Peel), डिज़रेली (Disraeli), गलैडस्टोन (Gladstone), लायड जार्ज (Lloyd George) तथा चर्चल (Churchill) की भांति शक्तिशाली हो तो मंत्रिमण्डल उसके व्यक्तित्व पर स्थिर रहता है और यदि वह रोजबरी (Rosebury) या लार्ड सैल्जबरी (Lord Salisbury) की भांति कमज़ोर हो तो मंत्रिमण्डल बेलगाम घोड़े की भाँति चलता है।"[1] डा० हरमन फाईनर (H. Finer) भी कहता है कि प्रधान मन्त्री का मन्त्रिण्डल में स्थान या उसकी शक्तियों का प्रयोग वास्तव में उसके विशाल व्यक्तित्व पर निर्भर है "वह अपनी गद्दी पर आवश्य बैठता है, परन्तु वह एक अच्छा घुड़सवार है या निकम्मा, वह एक अच्छे घुडदौड़ के घोड़े की सवारी के योग्य है या किसी मामूली भाड़े के टट्टू का सवार है, यह उसकी योग्यता पर निर्भर है।"[2] कई प्रधान मन्त्री मुख्य बातों पर स्वयं ही निर्णय कर लेते हैं या "आन्तरिक मंत्रिमण्डल" बनाने वाले एक या दो मंत्रियों का परामर्श ले लेते हैं। उदाहरणतया 1956 में प्रधान मन्त्री इडन (Eden) ने स्वेज नहर की नीति के सम्बन्ध में अपने मन्त्रिमण्डल का परामर्श लिये बिना ही इसे लागू किया। इसी प्रकार प्रधान मन्त्री ऐटली ने परमाणु बम्ब बनाने की नीति के विषय में अपने मन्त्रिमण्डल के किसी सदस्य से कोई परामर्श नहीं लिया था। और अणु बम्ब के विस्फोट के बाद ही उसने अपने साथी मन्त्रियों को इसकी सूचना दी परन्तु साधारण अवस्था में प्रधान मन्त्री सर्वदा अपने साथी मन्त्रियों के परामर्श से ही काम करता है।

4. **कामन सदन का नेता** (Leader of the House of commons) प्रधान मन्त्री केवल मन्त्रिमण्डल का ही नेता नहीं है बल्कि वह कामन सदन का भी नेता है। क्योंकि प्रधान मन्त्री वही व्यक्ति बन सकता है जो कामन सदन में बहुमत

---

1. Neumann, R. G. "Europlan and Comparative Government" ......p. 37.

"By far the most significant man in any cabinet, is its leader, the Prime Minister. If he is strong like Peel, Disraeli, Gladstone. Lloyd George, or Sir W. Churchill, he will imprint his stamp on the Cabinet, If he is weak like Lord Rosebury or Salisbury, the entire course of his Cabinet lacking indecisiveness."

2. Finer, Herman, op. cit.......p. 145.

"He is firmly in the saddle, but whether he is a good rider or a stumbler, more worthy of a hack than a charger on a racehorse, depends on him."

प्राप्त दल का नेता हो। इस की प्रत्येक नीति को कामन सदन में वहुमत प्राप्त हो जाता है। इसलिए यदि सदन में कोई सदस्य विशेष नीति के विषय में पूछना चाहे तो वह प्रधान मन्त्री से ही पूछता है। सदन की कार्य प्रणाली भी वही निर्धारित करता है। उसके कहने पर ही राजा या रानी इस सदन की वैठकें वुलाती है और उसकी वैठकों को स्थगित करती है। यदि प्रधान मन्त्री यह देखता है कि कामन सदन उसकी नीतियों का समर्थन नहीं कर रहा तो राजा या रानी को परामर्श देकर इस सदन को विघटित करवा सकता है। इस प्रकार विघटन की धमकी देकर वह कामन सदन को अपनी नीतियों के साथ सहमत करवा लेता है। इस प्रकार एक शब्द में वह कामन सदन पर नियंत्रण रखता है और उसके नेता के रूप में काम करता है।

5. **राजा और मंत्रिमण्डल में कड़ी** (Link between king and Cabinet) :—प्रधान मन्त्री का सबसे महत्त्वपूर्ण कार्य यह है कि नाममात्र (King) और वास्तविक (Cabinet) कार्य पालिका में एक कड़ी का काम करता है। मन्त्रिमण्डल के दूसरे सदस्यों को राजा या रानी से सीधा सम्वन्ध वनाने का अधिकार नहीं है। वह अपने विचार राजा तक प्रधानमन्त्री के माध्यम से पहुंचाते हैं। राजा जो परामर्श देता है, प्रधान मन्त्री, उसको मन्त्रिमण्डल के सामने रखता है। इस प्रकार वह दोनों कार्यपालिकाओं में एक गहरा सम्वन्ध स्थापित करता है जिसके विना ससदीय सरकार भली-भांति काम नहीं कर सकती। प्रधान मन्त्री राजा का मुख्य परामर्शदाता है। राजा अपनी सभी शक्तियों का प्रयोग प्रधान मन्त्री के परामर्श पर करता है।

6. **अन्तर्राष्ट्रीय प्रतिनिधिता** (International Representation) :—प्रधानमन्त्री की शक्तियों में बृद्धि का एक कारण यह है कि वह अन्तर्राष्ट्रीय मामलों म देश का प्रतिनिधित्व करता है। वह विदेश विभाग में विशेष रुचि लेता है और अधिकतर प्रधान मन्त्रियों ने विदेश विभाग अपने पास ही रखा। इस कर्त्तव्य ने प्रधान मन्त्री की स्थिति को काफी महत्त्व पूर्ण बना दिया है। विदेश नीति पर उसी का नियन्त्रण है। जिस प्रकार चर्चिल, जो इंगलैंड का युद्ध प्रधान मन्त्री था, स्वयं रुजवैल्ट तथा स्टालिन से मिला और दूसरे महायुद्ध की घोषणा की। इस प्रकार अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में उसकी स्थिति बहुत ही महत्त्वपूर्ण है क्योंकि संसार जानता है कि उस द्वारा किये गये फैसले कभी रद्द नहीं किये जाते। जैसा कि अमरीका के राष्ट्रपति विल्सन (Wilson) के साथ हुआ जव प्रथम महायुद्ध के पश्चात् उसने राष्ट्रमण्डल का सदस्य वनना चाहा।

7. **राष्ट्र का नेता** (Leader of Nation)—प्रधानमन्त्री राष्ट्र का नेता भी होता है। सारा राष्ट्र सरकार की नीति के सम्वन्ध में उसकी और देखता है। प्रधानमन्त्री का कर्त्तव्य है कि वह सरकार की नीति को देश के सामने रखे और रेडियो, टैलीवीजन तथा प्रैस कान्फ्रेसिज या आम सभाओं में मुख्य समस्याओं पर सरकार की नीति के सम्वन्ध में प्रकाश डाले। अमेरिका के राष्ट्रपति की भांति वह

इस सम्बन्ध में राष्ट्र का नेता होता है और आम चुनाव में उसके भाषणों तथा व्याख्यानों का दल को मत दिलाने में बहुत महत्व होता है। आजकल जब कभी राष्ट्र को किसी आपत्ति का सामना करना पड़ता है तो प्रधानमन्त्री ही देश को उस आपत्ति के सम्बन्ध में सम्बोधित करता है। दूसरे महायुद्ध में चर्चिल के 1940 के एक भाषण ने सारे राष्ट्र में उस आड़े समय में जब कि जर्मनी की सेनाएं सावन की घनघोर घटाओं की तरह इंगलैंड के चारों ओर फैलती जा रही थीं और इंगलैंड अपने इतिहास की सबसे कठिन घड़ी से गुज़र रहा था, आशा कि किरण को फैला दिया और सारा देश अपने बचाव के लिए एक व्यक्ति की भांति खड़ा हो गया। मनरो (Munro) लिखता है कि "जनता में किसी को यह चिन्ता नहीं होती कि मन्त्री क्या कर रहे हैं और कहां रहते हैं, परन्तु एक मूर्ख से मूर्ख व्यक्ति भी प्रधानमन्त्री के निवास को जानता है।"[1]

8 **कृपाओं को बांटने वाला** (Dispensor of Patronage)—प्रधानमन्त्री सभी कृपाओं का मालिक है और राजा या रानी उसके परामर्श पर ही इन सभी कृपाओं को बांटती है। संवैधानिक तौर पर इन उपाधियों का वितरण राजा या रानी स्वयं करती है परन्तु वास्तविक स्थिति यह है कि यह उपाधियाँ प्रधानमन्त्री के परामर्श पर बांटी जाती हैं। इस शक्ति के कारण उसके पास बांटने के लिए अनेकों स्थान, अनेकों कृपाएं तथा अनेकों उपाधियां हैं जिनके द्वारा वह अपने विरोधियों को इनका लालच देकर अपना समर्थक बना सकता है। पीयरज (Peers) की नियुक्ति भी राजा या रानी प्रधानमन्त्री के कहने पर करती हैं और प्रधानमन्त्रियों ने इस शक्ति का आम प्रयोग किया। जैसे एसक्विथ (Asquith) ने अपने कार्यकाल में 115 पीयरों की नियुक्ति करवाई। राजा या रानी उसकी सिफारिश मानने के लिए बाध्य हैं चाहे वह चाहे या न चाहे। इसका उदाहरण वर्तमान प्रधानमन्त्री विल्सन है। जिन्होंने रायल लिस्ट (Royal list) में **बीटलज़** (Beatles) का नाम सम्मानित करने के लिए रखा। रानी इस बात से सहमत नहीं थी, अनेकों लार्डज ने इसका विरोध किया, परन्तु इसके बावजूद भी रानी को बीटलज़ को सम्मानित करना पड़ा।

9. **दल का नेता** (Party Leader)—प्रधानमन्त्री उस दल का नेता होता है जिसको कामन सदन में बहुमत प्राप्त होता है। दल के नेता के रूप में उसकी स्थिति बहुत महत्वपूर्ण है। राजनैतिक दल के नियम तथा राष्ट्रीय महत्व के लिए उसका अनुसरण किया जाता है। वह तब तक प्रधानमन्त्री रहता है जब तक उससे दल का नेतृत्व न छीना जाए और दल का नेतृत्व उससे छीनना दल के भविष्य को अन्धकारमय

---

1. Munro, Willium B.: "Governments of Europe". "No one knows and no one cares where other ministers dwell, but the fool of fools knows the meaning of 10, Downing Street."

बनाना है। न ही दल आसानी से उसे बदल सकती है क्योंकि दल में उसके अनेकों अनुयायी होते हैं जो उसकी प्रत्येक नीति का समर्थन करते हैं। इस प्रकार जब तक वह अपने दल का नेता है तब तक उसे प्रधानमन्त्री के पद से नहीं हटाया जा सकता। इंगलैंड में ऐसे कितने ही उदाहरण हैं जब दल ने या उसके कुछ लोगों ने दल के नेता को बदलने का प्रयत्न किया लेकिन असफल रहे। उदाहरणतया: ओरियां बेविन (Aneurin Bevan) तथा उसके साथियों ने मि० ऐटली को दल के नेतृत्व से हटाने का प्रयत्न किया लेकिन असफल रहे। लास्की (Laski) के शब्दों में "सारा दल प्रधान मन्त्री के व्यक्तित्व पर ही निर्मित होता है, और जब तक दल पर उसका नियन्त्रण है, कोई व्यक्ति उसके नेतृत्व का विरोध नहीं कर सकता।"[1]

क्या प्रधानमन्त्री तानाशाह है ?
(Is Prime Minister a dictator ?)

प्रधानमन्त्री की विशाल शक्तियों का विचार करते हुए आज बहुत से लेखकों ने इंगलैंड के मन्त्रिमण्डल या सरकार को केवल "प्रधानमन्त्री की सरकार" (Prime-ministerial Government) कहना आरम्भ कर दिया है। इसी कारण कई बार उसकी तुलना एक तानाशाह (Dictator) तथा अमेरिका के राष्ट्रपति से की जाती है और यह सिद्ध किया जाता है कि संसद में बहुमत प्राप्त दल का यह नेता, जितनी देर तक उसके साथ बहुमत रहता है, अमेरिका के राष्ट्रपति से अधिक शक्तिशाली होता है और तानाशाह से वह सिर्फ इसी बात में भिन्न है कि तानाशाह राष्ट्र तथा संसद के प्रति उत्तरदायी नहीं होता और प्रधानमन्त्री संसद के प्रति उत्तरदायी है। उनकी शक्तियों में कोई अन्तर नहीं रहा। श्री जॉन. पी. मैकनटोश (John P. Mackintosh) अपनी पुस्तक 'दी ब्रिटिश कैबिनिट' (The British Cabinet-1962) में लिखता है, "19वीं शताब्दी के पिछले अर्ध भाग में अंग्रेजी सरकार को मन्त्रिमण्डलीय सरकार कहा जा सकता था, परन्तु आज ऐसा कहना निरर्थक है। आज देश का वास्तविक शासक प्रधानमन्त्री है जो इसका नेतृत्व करता है, मन्त्रियों को नियुक्त करता है और उनमें समन्वय उत्पन्न करता है, सभी मन्त्री फिर राष्ट्र की लोक सेवाओं की सहायता तथा परामर्श से चलते हैं ...आज मन्त्रालय के विभिन्न अंगों में शक्तियों का बटवारा तथा मन्त्रिमण्डल के सदस्यों का उन पर अधिकार प्रधान मंत्री की स्वेच्छा और विचारों पर तथा परिस्थितियों पर निर्भर

---

1. Laski, H. J. : "Parliamentary Government in England." p. 241
"The party is built around his personality, and, so long as he retains the hold of his party, no one can really rival his standing."

है।"[1] इसी प्रकार क्रासमैन (Crossman) कहता है "दूसरे महायुद्ध के बाद अंग्रेजी मंत्रिमण्डलीय सरकार वस्तुत: प्रधान मंत्री की सरकार में बदल गई है। इस प्रणाली में वह कड़ी जो विधान पालिका को कार्य पालिका से जोड़ती है और वह बकसुया जो इस जोड़ को मजबूत बनाता है, मंत्रिमण्डल नहीं है बल्कि एक व्यक्ति है।"[2] जिसे आज प्रधान मंत्री कहा जाता है। प्रो० एस० ई० फाईनर (S. E. Finer) भी मंत्रिमण्डल के साथ प्रधान मंत्री के सम्बन्ध की चर्चा करते हुए इसी मत का समर्थन करता है "मंत्रिमण्डल सरकार की वह सर्वोच्च सत्ता है जो उसके सभी अंगों में समन्वय तथा सहयोग उत्पन्न करती है। परन्तु आज यह संस्था प्रधान मंत्री के विशाल व्यक्तित्व में साकार होती है जो उसका नेतृत्व करता है तथा इसमें समन्वय उत्पन्न करता है (इस परिवर्तन का) एक कारण तो आज प्रधान मंत्री की राजनीति में महत्वपूर्ण अवस्था और दूसरा कारण मंत्रिमण्डल का सचिवालय (The Cabinet Secretariat) है जो उसे सारे मन्त्रालय के विभिन्न विभागों तथा नीतियों का समूचा ज्ञान देती है।"[3]

इन विचारकों के अनुसार आज प्रधान मन्त्री राष्ट्र का एक मात्र नेता बन गया है। और मंत्रिमण्डल के बाकी सदस्यों के मुकाबले में दल के नेता होने के कारण मंत्रिमण्डल की उपसमितियों तथा मंत्रिमण्डल के सचिवालय पर प्रधान मंत्री के सीधे नियन्त्रण के कारण प्रधान मंत्री की स्थिति आज इतनी ऊंची हो गई है कि वास्तव में

---

1. Mackintosh, John. P. "The British Cabinet." London-1962)

"While British Government in the later half of the 19th, century can be described simply as Cabinet Government, such a description would be misleading to-day. Now the country is governed by the Prime Minister, who leads, co-ordinates and maintains a series of ministers. all of whom are advised and backed by the civil service......"

2. Bagehot, Walter, "The English Constitution," op. cit. Introduction by R. H. S. Crossman...p. 51

"The post-war epoch has seen the final transformation of Cabinet Government into Prime Ministerial Government. Under this system the 'hyphen which Joins, the buckle which fastens, the legislative part of the state to the executive part, becomes one single man."

3. Macradis and Ward (Ed.) op. cit......p. 107

"The cabinet, is the supreme leader and co-ordinator of the entire government machine. But to-day this body itself is co-ordinated, led, and personified by the Prime Minister, partly through the multiplicity of the political roles he now-a-days assumes, and partly through the mechanism of the cabinet secretariat, which gives him a synoptic view of the entire field of developing departmental policies."

सारी सरकार का कार्य उसी के इशारे पर चलता है।

परन्तु डा० **बिरच** (Birch) और डा० **हरमन फाईनर** (Finer) इस मत से सहमत नहीं हैं। वे इस बात को स्वीकार करते हैं कि बेशक मंत्रिमण्डल के प्रधान होने के कारण प्रधान मंत्री की स्थिति अन्य मंत्रियों की अपेक्षा बहुत ऊंची है और मंत्रिमण्डल के सारे संचालन का बोझ भी उसी पर होता है। यह बात भी ठीक है कि मंत्रिमण्डल एक दल के नेताओं से ही बनाया जाता है और प्रधानमंत्री उस दल का मुख्य नेता होता है। परन्तु **बिरच** (Birch) के शब्दों में "**इस का अर्थ यह नहीं हैं कि वह एक तानाशाह की भांति काम करता है।**"[1] मंत्रिमण्डल की परम्परा यह है कि राष्ट्र की मुख्य नीतियों का फैसला सभी मंत्री मिलकर करते हैं तथा मंत्रिमण्डल के अन्य मंत्री रबड़ की मोहर की तरह नहीं होते जो प्रधान मंत्री की नीति का समर्थन करने के लिए हों। डा० हरमन फाईनर (Finer) कहता है कि प्रधानमंत्री "**एक महान वज़ीर की भांति नहीं है जो दासों पर राज्य करता हो, या एक महान मशीन नहीं जो मंत्रिमण्डल का सभापतित्व सम्भाले हुए हो** जबकि उसका दल नीतियों की व्याख्या करता हो प्रत्येक मंत्रिमण्डल में कम से कम दो गुट होते हैं। प्रधानमंत्री का यह कार्य होता है कि वह उन दोनों के मतों को ध्यान में रखते हुए एक सांझी नीति का निर्माण करे या मंत्रिमण्डल में विचार-विनिमय इस प्रकार से करे कि कोई ऐसा फैसला किया जा सके, जो सभी सदस्यों को सर्वमान्य हो या कम से कम ऐसी नीति हो जिस पर उन्हें कम से कम असन्तोष हो।"[2] ऐसी स्थिति में प्रधान मंत्री को तानाशाह कहना गलत है। अपने दल का मुख्य नेता होते हुए भी प्रधान मंत्री अमेरिका के राष्ट्रपति की भांति मंत्रिमण्डल के चुनाव में स्वतंत्र नहीं होता उसे दल के मुख्य नेताओं को इसमें

---

1. Birch, A. H.. "The British System of Government ......p 160.

"This does not mean that he can act as a dictator. The tradition is that Cabinet reaches agreement on matters of policy not that the Cabinet acts as a rubber stamp to policies enunciated by its chairman."

2. Finer, Herman, op. cit ......p. 146.

"Hence, a British Prime Minister is not a grand vizir ruling over a set of slaves, or an automaton occupying the chair while his party defines policies on all points. Every cabinet has at least two wings. It is the business of the Prime Minister either to subordinate them to a common policy that his own or to handle deliberations in such a way that some other combined decision arises, which, if not the most satisfactory to all the members, is the one that is least unsatisfatory to most of them."

स्थान देना पड़ता है और यदि सभी मंत्री नही तो कम से कम कुछ विश्वासनीय "आन्तरिक मंत्रिमण्डल" के सदस्यों के परामर्श से ही काम करना पड़ता है। यदि वे उसके साथ हों तभी वह मंत्रिमन्डल के अन्य साथिओं को अपने विचार या नीति को स्वीकार कराने में सफल हो सकता है। और संसद में भी दल के सभी सदस्यों को इकट्ठा रख सकता है ताकि मंत्रिमण्डल का सामूहिक उत्तरदायित्व बना रहे।

मन्त्रिमण्डल और कामन सदन

(Cabinet and House of Commons)

डायसी (Dicey) के मतानुसार संसद की सर्वोच्चता (Sovereignty of Parliament) अंग्रेज़ी संविधान का एक मुख्य तत्व है। सैद्धान्तिक रूप से इसका अर्थ यह है कि मंत्रिमण्डल सामूहिक रूप से अपने सभी कार्यों के लिए संसद के प्रति उत्तरदायी है। मंत्रिमण्डल संसद का ही एक अंश है और मंत्रिमण्डल के सभी सदस्य संसद के सदस्य होते हैं। यदि संसद यह देखती है कि मंत्रिमण्डल ठीक प्रकार से काम नहीं कर रहा तो संसद के सभी सदस्य मंत्रिमण्डल के विरुद्ध मत देकर मंत्रिमण्डल को त्याग पत्र देने के लिए मजबूर कर सकते हैं। परन्तु कुछ लेखक आज इसको केवल एक सैद्धान्तिक नियम ही मानते हैं। **बेजहाट** (Bagehot) कहता है कि इसमें कोई सन्देह नहीं कि वास्तव में मंत्रिमण्डल संसद की एक उपसमिति है किन्तु इसकी स्थित विचित्र है। यह उपसमिति संसद को ही विघटित (Dissolve) करा सकती है। उसके मतानुसार "यह (**मंत्रिमण्डल**) **ऐसी सृष्टि है जिसके पास अपनी जननी को नष्ट करने की शक्ति है। यह एक ऐसी कार्यपालिका है जो विधानपालिका द्वारा मनोनीत होती है परन्तु यह विधानपालिका को समाप्त भी कर सकती है।**"[1] इसी बात की पुष्टि करते हुए आधुनिक लेखक यह कहते है कि अनुशासित दल प्रणाली के उदय होने से मंत्रिमण्डल को सर्वदा यह विश्वास रहता है कि वह जो भी नीति अपनायेगा संसद में बहुमत सदा उस नीति का समर्थन करेगा भले ही बहुमत कितना कम क्यों न हो, सरकार को यह विश्वास होता है कि उसकी नीति का संसद समर्थन करेगी या दूसरे शब्दों में यह कहा जा सकता है कि सरकार का विरोधी पक्ष (Opposition) सरकार की कटु आलोचना तो कर सकता है लेकिन कटु आलोचना से सरकार के बहुमत को समाप्त नहीं कर सकता। 1964 में विल्सन (Wilson) के मंत्रिमण्डल को केवल 4 मतों का ही बहुमत प्राप्त था परन्तु यह सरकार 1964-66 तक चलती रही। श्री एमरे (L. A. S. Amery) का मत है कि **वास्तव में संसदीय सरकार समाप्त हो चुकी है और उसका स्थान मन्त्रिमण्डलीय सरकार ने ले लिया है।** (That

---

1. Bagehot, Walter, : "The English constitution"...p. 69.

"It is a creature, but it has the power of destorying its creators. It is an executive which can annihilate the legislature, as well as an executive which is the nominee of the legislature."

Parliamentary Government is already dead and has been replaced by Cabinet Government) रेमज़े मयोर (Ramsay Muir) के मत में "संसद वास्तव में रवड़ की मोहर का काम करती है "(Indeed, Parliament has become a registering body") क्रासमैन (R. H. S. Crossman) लिखता है कि "आधुनिक दलीय प्रणाली के कारण संसद का मंत्रिमण्डल पर नियन्त्रण एक कल्पना बन गया है।"[1] एस० ई० फाईनर (S. E. Finer) का मत है कि वास्तव में आजकल मंत्रिमण्डल ही संसद पर नियन्त्रण करता है और इसके कई कारण हैं जिन में दल प्रथा, दलों में अनुशासन और स्वतंत्र सदस्यों की कमी मुख्य कारण हैं।" मंत्रिमण्डल की तानाशाही या मंत्रिमण्डल का संसद पर नियत्रण के निम्नलिखित कारण हैं :—

(1) **दो दलीय प्रणाली** (Two party system) :—इंगलैंड में संसदीय सरकार है जिसका अर्थ है कि मंत्रिमण्डल संसद के प्रति उत्तरदायी है। यदि वह कोई गलती करे या ऐसी नीति अपनाये, जिसे संसद उचित न समझता हो तो संसद मंत्रिमण्डल के विरुद्ध अविश्वास प्रकट कर सकता है और मंत्रिमण्डल को त्याग पत्र देना पड़ता है। या मंत्रिमण्डल कामन सदन को विघटित कर आम चुनाव में सीधे लोगों को उस नीति के समर्थन के लिए कह सकता है। डा० जैनिग्ज़ (Jeenings) का मत है "द्वी-दलीय अवस्था ने इस स्थिति को कोरी कल्पना में बदल दिया है। साधारणत: कामन सदन में सरकार बनाने वाला बहुमत प्राप्त दल सदा ही सरकार का समर्थन करता है क्योंकि वास्तव में वह पार्टी की ही सरकार है। विरोधी पक्ष को (आज) संसद में सरकार को पराजित करने की कोई आशा नहीं है, वह केवल सरकार की कटु आलोचना कर सकता है ताकि देश में लोकमत को सरकार के विरुद्ध किया जाए और वह (The opposition) आम चुनाव में सरकार को हरा सके।"[2] इसी तथ्य को दर्शाते हुए या इस विचार की पुष्टि करते हुए कि द्वी-दलीय अवस्था ने संसद के नियन्त्रण को व्यर्थ बना

---

1. Bagehot, Walter . Introduction, op. cit.......43.

"Parliamentary control becomes a fiction with the disappearance of that solid centre of independent and independent minded member..."

2. Jennings, Sir Ivor : "The Queen's Government"......(Pelican) ......p. 124.

"Given the Party System, however, this is something of a fiction. In all normal circumstances, the majority will support the government because it is a party majority and the government is a party government. The opposition has no real hope of defeating it in parliament ; what it hopes to do is to defeat it in the constituencies at the next opportunity. The criticism aims at a gradual change of opinion."

दिया है, क्रासमैन (Crossman) लिखता हैं "एक बार जब किसी दल के नेता आधुनिक सरकार पर काबू पा लेते हैं तो संसद के सदस्यों पर कड़ा अनुशासन लागू करते हुए मंत्रिमण्डल का संसद पर पूरा नियन्त्रण स्थापित कर देते हैं।" कामन सदन, जो उन दिनों में 'जब बेजहाट (Bagehot) ने लिखा (1872) था, एक सामूहिक जीवन रखता था और इसकी सामान्य आवाज़ (General will) थी, आज दो विरोधी दलीय सेनाओं में बंटा हुआ है—मंत्रिमण्डल का समर्थन उसके बहुमत प्राप्त दल के सदस्य करते हैं, और शेडो मंत्रिमण्डल' ('Shadow Cabinet') यानि विरोधी पक्ष के मुख्य नेता) जो चुनाव में विजय के बाद मंत्रिमण्डल बनाते हैं) के पीछे भी विरोधी पक्ष के सदस्यों की सेना होती है।"[1] इस प्रकार यह सिद्ध हो जाता है कि द्वि दलीय प्रणाली के कारण आज लोक सदन में स्वतन्त्र मतदान की कोई सम्भावना नहीं रही है। मंत्रिमण्डल तथा विरोधी पक्ष को अपने समर्थक सदस्यों का पूरा विश्वास प्राप्त होता है। सरकार इसलिए यदि कोई भयानक भूल भी करे तो वह आम चुनाव में भले ही हार जाए परन्तु संसद में उसकी हार असम्भव है।

2. दलीय अनुशासन (Party discipline) :—द्वि-दलीय प्रणाली के साथ-साथ दूसरा कारण जिसने आज संसद पर मंत्रिमण्डल का नियन्त्रण स्थापित कर दिया है वह दलों में कड़ा अनुशासन है। 19वीं शताब्दी में यह अनुशासन बहुत कड़ा नहीं था और संसद के सदस्य कई बार अपने दल की चिन्ता न करते हुए सरकार के विरुद्ध मत दे सकते थे। परन्तु 20वीं शताब्दी के प्रारम्भ और विशेष रूप से दूसरे महायुद्ध के पश्चात्, दलों में अनुशासन अत्यन्त कठोर हो गया है और यह सम्भव नहीं है कि कोई भी सदस्य अपनी पार्टी के विरुद्ध वोट देगा। दूसरे महायुद्ध में यदि कुछ सदस्य प्रधानमंत्री चैम्बरलेन (Chamberlaine) की युद्ध नीति के विरुद्ध थे तो उन्होंने केवल इतना ही किया था कि कामन सदन में मत प्राप्त करने के समय उन्होंने सरकार के हक में मत प्रकट न किया और अनुपस्थित हो गये। परन्तु दूसरे महायुद्ध के बाद कोई घटना ऐसी नहीं हुई जब किसी एक दल के सदस्यों ने विपक्षी दल के साथ मत दिया हो जैसा कि भारत वर्ष की लोक सभा में सरकार के चैकोसलोवाकिया में रूसी सेना के प्रवेश के प्रश्न पर कांग्रेस दल के पांच सदस्यों ने सरकार की नीति के विरुद्ध मत दिया। इंगलैण्ड में 20वीं शताब्दी में ऐसी एक ही घटना हुई है जब 1930 में

---

1. Bagehot, Walter, "The English Constitution" Introduction op. cit.......p. 43.

"Once the party leadership runs a modern machine and can discipline its M. P.s. government control of Parliament and its business becomes absolute. The commons, which in Bagehot's day had a real collective life and a general will, is split into two sectarian armies—the Cabinet with its phalanx of supporters, and the Shadow Cabinet also with its phalanx."

प्रधानमंत्री रेम्जे मैकडान्लड (Ramsay Macdonald) अपने मजदूर दल के 16 सदस्यों के साथ अलग हुआ और उसने अनुदार दल तथा लिबरलदल के साथ मिलकर नया मिला-जुला मंत्रिमण्डल बनाया किन्तु यह केवल इसलिए हो सका क्योंकि उस समय संसद में किसी भी दल को बहुमत प्राप्त नहीं था। अब स्थिति बदल गई है और दलों में कड़ा अनुशासन है। इस कारण 1950 में मजदूर दल के नेता प्रधानमंत्री ऐटली (Attlee) केवल 6 मतों के बहुमत से सरकार चलाता रहा और 1964-66 तक प्रधानमंत्री विल्सन (Wilson) इतने थोड़े बहुमत के साथ सरकार चलाता रहा जो कई बार केवल एक मत तक सीमित होता था।

3. **विघटित करने की शक्ति** (Power of Dissolution) :—इंगलैण्ड के संविधान का एक अभिसमय यह है कि राजा या रानी प्रधानमंत्री के परामर्श से कामन सदन को विघटित कर सकता है। प्रधानमंत्री के हाथ में यह शक्ति उसे संसद में अपने दल के सदस्यों में अनुशासन उत्पन्न करने में बहुत सहायक है और इसके साथ-साथ कामन सदन पर मंत्रिमण्डल के नियंत्रण को कड़ा बना देती है। जब कभी सरकार के समर्थक सदस्य संसद में सरकार के विरुद्ध विद्रोह करना चाहते हैं तो प्रधानमंत्री, इससे पहले कि वे विरोधी पक्ष के साथ मिलकर कामन सदन में सरकार को हरा दें, वह कामन सदन का विघटन करवा देता है। अधिकांश सदस्य दोबारा आम चुनाव को पसंद नहीं करते। इसका कारण यह है कि पहले तो उन्हें इस बात का विश्वास नहीं होता कि आम चुनाव में उन्हें कोई दल अपना टिकट देगा। फिर उन्हें यह भी विश्वास नहीं होता कि निर्दलीय उम्मीदवार के रूप में वे सफल भी हो सकेंगे कि नहीं क्योंकि इंगलैण्ड में 20वीं शताब्दी के प्रारम्भ से ही कोई विरला ही निर्दलीय उम्मीदवार चुना गया हो। तीसरा कारण यह है कि आम निर्वाचन में चुनाव पर काफी खर्च होता है जिसमें कुछ हिस्सा दल की ओर से व्यय होता है और कुछ हिस्से को उम्मीदवार स्वयं खर्च करता है। उदाहरणतया: 1964 के आम चुनाव में लगभग 630 उम्मीदवारों के £1,230,000 खर्च हुए और एक उम्मीदवार के औसतन £699 या 12500 रुपये खर्च हुए। 1964 के अधिनियम के अनुसार प्रत्येक सदस्य के लिए खर्च निश्चित कर दिया गया है जिसमें से कुछ भाग दल की ओर से दिया जाता है परन्तु एक सदस्य को 80% के करीब खर्च स्वयं करना पड़ता है। इस खर्च को बहुत से सदस्य सहन नहीं कर सकते। इसलिए वे संसद के विघटन को पसंद नहीं करते और जैसा मंत्रिमण्डल चाहे, इच्छा न होने पर भी, वे वैसा ही करते हैं।

4. **रोल आफ बैकबैंचरस** (Role of Backbenchers) :—कामन सदन में इस बात का भय कि वे सत्तारूढ़ दल के साथ रहेंगे या नहीं रहेंगे अक्सर पीछे बैठने वाले दल के सदस्यों से हो सकता है। परन्तु दूसरे महायुद्ध के पश्चात् यह भय खत्म हो गया है, क्योंकि ये लोग अक्सर प्रधानमन्त्री से बिगाड़ना नहीं चाहते। उन्हें मालूम होता है कि अगर वे यह चाहते हैं कि किसी दिन उन्हें भी मन्त्रालय में स्थान

मिले तो वे प्रधानमंत्री की स्वेच्छा पर ही निर्भर हैं। इस कारण वे साधारणतय: प्रधानमंत्री से विगाड़ना नहीं चाहते और उसके इशारे पर या दल के विप (Whip) के अनुसार ही मत देते हैं। यही कारण है कि कुछ लोग कामन सदन को मंत्रिमण्डल की नीति पर मोहर लगाने वाली संस्था ही मानते हैं।

5. **समस्याओं पर ज्ञान का अभाव** (Lack of Specialised Information) :—ससद के मंत्रिमण्डल पर प्रभाव या नियंत्रण कम हो जाने के कारणों की व्याख्या करते हुए **बिरच** (Birch) का मत है कि दलीय अनुशासन के अतिरिक्त एक मुख्य कारण यह है कि **अधिकांश सदस्यों को आजकल सरकार की बहुत सी नीतियों के विषय में पूरा ज्ञान नहीं होता।**[1] मंत्री भले ही उनमें से एक होता है परन्तु उसकी सहायता के लिए लोक सेवाएं (Civil Services) होती हैं। कोई भी मंत्री जव अपने भाषण या किसी प्रश्न का उत्तर देता है तो वह अपने विभाग के मुख्य लोक सेवा अधिकारियों के साथ परामर्श करने के वाद देता है। सरकार की कुछ कार्यवाही ऐसी होती है जैसे देश विदेश के सम्बन्ध (Foreign affairs) या रक्षा (Defence) इत्यादि जिन पर सरकार के भी वहुत थोड़े व्यक्तियों को जानकारी होती है। सदन के पास ऐसी कोई संस्था नहीं जो साधारण सदस्यों को इन मामलों पर पूरा ज्ञान दे सके। इस प्रकार वहुत सी वातों को सदन के आम सदस्य अच्छी प्रकार से समझ भी नहीं पाते तो वे उस पर चर्चा क्या करेंगे।

6. **नेतृत्व का महत्व** (Importance of Leadership) :—इंगलैण्ड के लोग सरकार के उत्तरदायित्व को समझते हुए यह तो मानते हैं कि सरकार जो कुछ भी करती है उसके लिए उसे संसद में उत्तर देना होता है। परन्तु इसके साथ वे इस वात को नहीं भूलते कि सरकार का मुख्य कार्य देश में शान्ति व्यवस्था कायम करना है और लोक कल्याण कार्य करना है जिससे लोगों के जीवन में सुख सुविधा वढ़ सके। इसलिए वे यह तो मानते हैं कि संसद को सरकार की निगरानी में रखने के लिए सरकार की कटु आलोचना करनी चाहिए परन्तु इसका अर्थ यह नहीं है कि संसद सरकार के रास्ते में रुकावट बन जाये। उदाहरणतय: इंगलैण्ड में सरकार के द्वारा पेश किया हुआ वजट विना किसी परिवर्तन किये पास हो जाता है क्योंकि वजट सरकार की नीतियों पर ही आधारित होता है और उसके विना कुछ नहीं हो सकता। इसका अर्थ यह है कि साधारणतय: लोग तथा संसद सरकार के नेतृत्व को स्वीकार करते हैं जव कि इसके विपरीत संयुक्त राज्य अमेरिका में ऐसा नहीं होता। अमेरिका में वैधानिक तथा कार्य रूप में राष्ट्रपति देश का एक मात्र नेता है जिसे सरकार का सभी वोझ उठाना होता है। परन्तु उसके द्वारा वनाये हुए वजट को अमेरिका की कांग्रेस (Congress) अकसर वदल देती है या कम कर देती है जिससे कई उलझनें पैदा हो जाती हैं।

---

1. Birch, A. H. op. cit......p. 211

7. प्रदत्त व्यवस्थापन (Delegated Legislation) :—मंत्रिमण्डल की शक्तियों में वृद्धि तथा संसद पर इसके नियंत्रण का एक और कारण यह है कि आज संसद के कार्य बहुत बढ़ गये हैं। आज राज्य कल्याणकारी संस्था है और सरकार को वह सभी कार्य करने पड़ते हैं जिससे सामाजिक कल्याण में वृद्धि हो सके। इस कारण संसद के पास न तो इतना समय है कि इन सभी बातों पर सोच विचार कर सके या सभी विधेयकों पर विचार विमर्श कर सके, और न ही उसके पास इन समस्याओं को समझने के लिए ज्ञान है। इस कारण संसद ने कानून को तैयार करना और निश्चित रूपरेखा देने का कार्य मंत्रिमण्डल को सौंप दिया है। कानून का आज वास्तविक स्रोत मंत्रिमण्डल है और संसद केवल अनुमति देने वाली संस्था है। लार्ड मौरिसन (Lord Morrison) का भी यही मत है कि सरकार की उलझनों के बढ़ जाने, तथा कार्य के बढ़ जाने से मंत्रिमण्डल शक्तिशाली बन गया है। इस प्रकार प्रदत्त व्यवस्थापन (Delegated Legislation) ने संसद को मंत्रिमण्डल पर निर्भर बना दिया है।

8. लार्ड सभा की स्थिति (Position of House of Lords) :—1911 से पहले मंत्रिमण्डल की शक्तियों पर एक बहुत बड़ा प्रतिबन्ध लार्ड सभा था क्योंकि मंत्रिमण्डल का लार्ड सभा पर कोई नियंत्रण नहीं था। परन्तु 1911 के संसदीय अधिनियम (Parliament Act of 1911) ने इस स्थिति में परिवर्तन कर दिया क्योंकि इस अधिनियम ने लार्ड सभा को शक्तिहीन बनाकर मंत्रिमण्डल से इसका प्रतिबन्ध हटा दिया है। लार्ड सभा से शक्तियां छीन कर कामन सदन को दे दी गई हैं और जो अप्रत्यक्ष रूप से मंत्रिमण्डल के हाथों में चली गई हैं क्योंकि कामन सदन की सभी शक्तियों का वास्तविक प्रयोग तो मंत्रिमण्डल द्वारा ही होता है। दलीय प्रणाली और कड़े अनुशासन के कारण मंत्रिमण्डल को कामन सदन से कोई डर नहीं होता।

भले ही ऊपर लिखे गये कारणों से यह बात स्वयं सिद्ध दिखाई देती है कि आज संसद की अपेक्षा इंगलैण्ड का वास्तविक शासक मंत्रिमण्डल ही है। मंत्रिमण्डल ही संसद को नियंत्रित करता है और इस सिद्धान्त में कोई सच्चाई नहीं कि संसद इंगलैण्ड की वास्तविक सर्वोच्च संस्था है और यदि संसद चाहे तो किसी सरकार को उसकी गलत नीतियों के लिए त्यागपत्र देने के लिए मजबूर कर सकता है। परन्तु प्रो० लास्की (Laski) तथा डा० हरमन फाईनर (Herman Finer) इस तथ्य को स्वीकार नहीं करते। उनका मत है कि संसद बेशक साधारणतय: मंत्रिमण्डल का साथ देती है, उसकी नीतियों का समर्थन करती है और उन्हें बेरोक टोक काम करने में सहयोग देती है। किन्तु इसका अर्थ यह नहीं कि संसद या कामन सदन का मंत्रिमण्डल पर नियंत्रण समाप्त हो गया है। लास्की (Laski) लिखता है कि उसने लोक सदन की आलोचना को बड़े ध्यान से पढ़ा है या सुना है परन्तु उसमें कोई सच्चाई नहीं। वास्तव में "लोक सदन अपनी सर्वोच्चता को उस समय पहुँचता है जब कोई सरकार

उदडंता से या मूर्खता से और बेसमझी से अपनी गलत नीति को लोगों की इच्छा के विरुद्ध हांकते हुए किसी भयानक उलझन में फंस जाती है।"[1]

इस सम्बन्ध में लोक सदन की सर्वोच्चता को स्थापित करने के लिए लास्की (Laski) तीन घटनाओं का वर्णन करता है।[2] 1923 में गृह मंत्री ब्रिजमैन (Bridgeman) को सदन ने, आयरलैण्ड के विस्थापित व्यक्तियों को देश से बाहर निकालने और वन्दी बनाने की बुरी नीति के कारण, निन्दित किया और उसे अपने पद से हटा दिया। दूसरी घटना, दूसरे महायुद्ध के दौरान 1940 का नारविक (Norvik) विवाद है। प्रधानमंत्री चैम्बरलैन (Chamberlain) की सरकार की भूलों के कारण जर्मनी की सेनाओं ने नार्वे (Narwey) पर अधिकार कर लिया और अंग्रेज़ी सेना हार कर नारविक (Norvik) की बन्दरगाह से वापस लौट आई। सरकार की इस नीति का संसद में कठोर विरोध किया गया। श्री मोरिसन (Morrison) लायड जार्ज (Lloyed George) और श्री ऐमरी (Amery) ने इस नीति का इतने ज़ोरदार शब्दों से खण्डन किया कि सरकार के पक्ष के बहुत से सदस्यों ने इस नीति के हक में वोट न दिया। सरकार के पास उस समय कामन सदन में 200 मतों का बहुमत था। इस आलोचना के कारण वह केवल 80 मतों तक रह गया और इसके लिए प्रधानमंत्री को त्यागपत्र देना पड़ा। तीसरी घटना 1948 की है। उस समय मजदूर दल की सरकार थी किन्तु इस सरकार के विदेश मंत्री श्री बैविन (Earnest Bevin) की पैलिस्टाईन (Palestine) सम्बन्धी नीति भयानक भूलों से भरी हुई थी जिसके कारण प्रधानमंत्री ऐटली (Attlee) की सरकार की लोक सदन में कड़ी आलोचना की गई, जिसका सरकार उत्तर न दे सकी और श्री वेविन (Bevin) जैसे महान व्यक्ति को सदन में धूल फांकनी पड़ी।

इन घटनाओं के आधार पर लास्की (Laski) लिखता है "मुझे ऐसा कोई कारण दिखाई नहीं देता जिसने पिछले 50 वर्षों में कामन सदन की स्थिति को कमज़ोर कर दिया हो......आज भी कामन सदन ही मंत्रियों की प्रतिभा बनाता तथा खत्म कर

---

1. Laski, Harold J. : "Reflection on the Constituion" (Manchester University—1951)......p. 32.

"But the House of Commons reaches its highest level when a Government itself runs into a serious difficulty, through harshness or folly, or sheer lack of imagination, and is determind, regardless of some obvious error, to have its way despite of the general condemnation it has earned."

2. *ibid......pp. 33—36.*

देता है।"[1]

डा० हरमन फाईनर (Herman Finer) भी इसी मत का समर्थन करता है कि कामन सदन का नियंत्रण मंत्रिमण्डल पर बराबर बना हुआ है और प्रत्येक मंत्रिमंडल को इसकी बात को सुनना पड़ता है। 1947 में सदन की आलोचना ने प्रधानमंत्री एटली (Attlee) को मजबूर किया कि वह हरबर्ट मोरिसन (Herbert Morrison) के स्थान पर सर स्टेफर्ड क्रिप्स (Sir Stafford Cripps) को अर्थ नीति योजना (Economic Policy Planning) विभाग का प्रधान नियुक्त करें। इसी प्रकार 1954 में अनुदार दल के मंत्रिमण्डल को एक प्रसिद्ध नेता सर थामस डगडैल (Sir Thomas Dugdale) से हाथ धोना पड़ा। और रक्षा मंत्री प्रोफ्यूमो (Profumo) को कुख्यात मिस कीलर (Keeler) कांड के कारण मंत्रिमण्डल से अलग किया गया। इस प्रकार डा० फाईनर (Finer) कहता है कि अंग्रेजी मंत्रिमण्डल को साधारण तौर पर पढ़ने वाला विद्यार्थी या उस पर लिखने वाला सम्वाददाता गल्ती कर सकता है, "वह उन लोगों में से एक होगा जो इस बात की रट लगाते हैं कि संसद मंत्रिमण्डल के लिए एक "रबर की मोहर है" या उसकी नीतियों पर 'अंगूठा लगाने वाली संस्था"। वह इस बात का अन्दाजा नहीं लगा सकेगा कि एक मंत्री के दिल में (संसद का) कितना भय होता है, और वह इसको भी नहीं समझ सकेगा की मन्त्रियों में कामन सदन के सामने एक टीम की भांति काम करने की कितनी इच्छा रहती है।"[2]

यह कहना कठिन है कि वास्तव में आज संसद की क्या स्थिति है। मंत्रिमण्डल उस पर नियंत्रण करता है या संसद मंत्रिमण्डल पर नियंत्रण करता है। बिरच (Birch) का यह विचार है कि कई बातों में आज मंत्रिमण्डल **पर संसद का नियंत्रण काफी क्षीण हो गया है। परन्तु इसका अर्थ यह नहीं लिया जा सकता कि संसद के सदस्य कोरे काठ के उल्लु हैं या मंत्रिमण्डल के हाथों में कठपुतलियां हैं।** वह सरकार की कड़ी आलोचना कर सकते हैं और इस आलोचना द्वारा सरकार को अपनी नीति बदलने के लिए मजबूर भी कर सकते हैं। विरोधी पक्ष के सदस्य आज भले ही सरकार को

---

1. ibid......p. 36

"I see no reason to suppose that the status of the House of Commons has deteriorated in the last fifty years......It is the house which makes and un-makes ministerial reputation..."

2. Finer, Herman op. cit...p. 156

"He will be one more of those who continually recite the cliches that Parliament is 'the rubber-stamp of the cabinet' or the registrar of the edicts of the cabinet. He will have failed to appreciate the fear in the heart of Ministers, he will have missed their patriotic anxiety to do well as a team in the commons."

कामन सदन में न तो बदल सकते हैं और न ही अधिकांश उसकी नीतियों पर प्रभाव डाल सकते हैं। परन्तु इस पर भी वे सरकार की गल्तियों को अपनी आलोचना द्वारा जनता के सामने ला सकते हैं।[1] इसलिए यह कहना भी अनुचित होगा कि संसद का मंत्रिमण्डल पर कोई नियंत्रण नहीं रहा।

मन्त्रिमण्डल का संगठन
(Organisation of the Cabinet)

ग्रेट ब्रिटेन का मन्त्रिमण्डल सरकार की मुख्य संस्था है। देश के सभी कार्य इसी को करने होते हैं क्योंकि इंगलैंड के संविधान में पृथक्करण का सिद्धान्त नहीं है। इसलिए मन्त्रिमण्डल सरकार के विभिन्न अंगों को मिलाने वाली कड़ी (Link) है और देश की नीति निर्माण का मुख्य साधन है। इस की बैठकें सप्ताह में दो बार होती हैं। ये बैठकें अक्सर प्रधान मन्त्री के निवास स्थान (10, Downing Street, London) पर होती है। इस स्थान के आस पास ही सरकार के सभी विभागों के दफ्तर हैं। अगर आवश्यकता पड़े तो मन्त्रिमण्डल की बैठकें जल्दी भी बुलाई जा सकती हैं और कई बार यह बैठकें कामन सदन में प्रधान मन्त्री के कमरे में भी होती हैं। प्रत्येक बैठक में मन्त्रिमण्डल के सचिवालय (Secretariat) का मुख्य साचिव शामिल होता है, लेकिन मन्त्रालय के मन्त्रिमण्डल के मन्त्रियों को छोड़ कर अन्य मन्त्रियों को खास खास बातों पर विचार करने के लिए ही बुलाया जाता है।

डा० हर्मन फाईनर (Finer) कहता है **"मन्त्रिमण्डल का कार्य बोझ एक पहाड़ के समान होता है और इसे इस कार्य के लिए (आज) सहायता की आवश्यकता है और इस सहायता के लिए मन्त्रिमण्डल की उपसमितियां हैं तथा इसका संचिवालय हैं।[2]"**

मन्त्रिमण्डल की उप-समितियां (Cabinet Committees) :—मन्त्रिमण्डल की उप-समितियां दो कार्य करती हैं (i) मन्त्रिमण्डल के सामने नीति निर्माण समस्याओं पर विचार करना (ii) मन्त्रालय और मन्त्रिमण्डल के विभिन्न विभागों में नीति को ठीक प्रकार से लागू करने के लिए एक सूत्रता लाना क्योंकि आज मन्त्रालय बहुत बड़ी संस्था है, जिसमें 100 से अधिक मन्त्री शामिल हैं और कार्य भार बहुत से विभागों में बंटा हुआ है। इसलिए ये उप-समितियां सारे कार्य को एक सूत्र में बांध देती हैं। और इस प्रकार मन्त्रिमण्डल के सामूहिक उत्तरदायित्व को कायम रखने में सहायक हैं।

---

1. Birch, A. H. op. cit... p.p. 213—17
2. Finer, Herman, op. cit...p. 164.

"The cabinet needs help : its burden is titanic. It is assisted by c ommittees of itself and its secretariat."

उपसमितियों की गिनती के विषय में कोई नियम नहीं । प्राय: प्रधान मन्त्री या कई बार मन्त्रिमण्डल ही इन उपसमितियों को नियुक्त करता है । इस बात को निश्चित करता है कि इन उप-समितियो में कौन-कौन शामिल होगा और उन उप-समितियों का कार्य क्षेत्र क्या होगा ? पहले महायुद्ध के दोरान इन उप-समितियों की गिनती प्राय: 20 होती थी । दूसरे महायुद्ध के पश्चात् इनकी गिनती 30 तक पहुंच गई परन्तु, प्रो० एस० ई० फाईनर (S. E. Finer) लिखता है "यदि मन्त्रिमण्डल की उप-समितियों को अर्थ मन्त्रियों की उन सब उप-समितियों से लिया जाये जिनकी सहायता मन्त्रिमण्डल का सचिवालय करता है तो आज उनकी गिनती 100 के लगभग है ।"[1]

उप-समितियां दो प्रकार की होती हैं । कुछ उपसमितियां थोड़े समय के लिए किसी विशेष समस्या के लिए नियुक्त की जाती हैं और समस्या के समाधान के बाद खत्म कर दी जाती हैं । ऐसी उप-समितियों को (ad hoc) उप समितियां कहते हैं । ये उप-समितियां अक्सर राष्ट्रीय स्वास्थ्य सेवाएं ((National Health Service) भवन-निर्माण (Housing) अणुशक्ति (Atomic energy) इत्यादि समस्याओं के लिए नियुक्त की जाती है । दूसरी श्रेणी में वे उपसमितियां शामिल हैं जिन्हें स्थायी उप-समितियां (Standing Committees) कहा जाता है और वे किसी समस्या के समाधान के साथ समाप्त नहीं होती बल्कि मन्त्रालय का एक अटूट अंग है । डा० हर्मन फाईनर (Herman Finer) हमें बतलाता है कि ऐसी स्थायी उप-समितियों की गिनती 1951 में पांच थी जिनके नाम तथा कार्य निम्नलिखित हैं :—

1. विधि-निर्माण उप-समिति (The Legislation Committee) :— इस उप समिति का कार्य मन्त्रालय के सभी मन्त्रियों के संसद में पास कराने वाले बिलों की छानबीन करके उनको संसद में पेश करने के लिए समय सूचि बनाना तथा उन्हें पास कराने के लिए आवश्यकताओं को देखना होता है । इसमें संसद के दो सदनों के नेता, मुख्य व्हिप (Chief whip), लार्ड चांसलर (Lord Chancellor), कानूनी अधिकारी (Law Officers) और ऐसे मन्त्रि शामिल होते हैं जिनके बिल संसद में रखे जाते हैं । इस समिति का अध्यक्ष अक्सर वह मन्त्री होता है जो कामन सदन का नेता नियुक्त हो । (दूसरे महायुद्ध से पहले प्रधान मन्त्री ही कामन सदन का नेता होता था परन्तु दूसरे महायुद्ध से प्रधान मन्त्री किसी विश्वासनीय मन्त्री को सदन का नेता नियुक्त कर सकता है ।)

2. रक्षा समिति (The Defence Committee) :—इस समिति को दूसरे

1. Finer, S E. : "Modern Political system" op. cit...p. 105

"But if the definition of "Cabinet committee" is taken to be all committees of ministers Serviced by the cabinet secretariat, "then today there are as many as 100."

महायुद्ध में पुरानी साम्राज्य रक्षा समिति (Committee of Imperial Defence) के स्थान पर वनाया गया था। पुरानी रक्षा समिति 1902 में वनाई गई थी और यह मन्त्रिमण्डल से अलग प्रधान मन्त्री की अध्यक्षता में काम करती थी। दूसरे महायुद्ध से पहले यह समिति वेकार हो गई। इसलिए प्रधान मन्त्री चर्चिल के अधीन वर्तमान रक्षा समिति को वनाया गया। पुरानी समिति में इंगलैंड को छोड़कर अन्य डोमिनियनों (Dominions) जैसा कैनेडा (Canada) तथा दक्षिणी अफ्रीका (S. Africa) के नेता भी शामिल हो सकते थे। नई रक्षा समिति में केवल इंगलैंड के सदस्य ही शामिल होते हैं। इस समिति का अध्यक्ष प्रधान मन्त्री स्वयं होता है। उसके अतिरिक्त रक्षा मन्त्री तथा सेनाओं से सम्वन्धित मन्त्री, लार्ड प्रेज़ीडेंट (Lord President) विदेश-मन्त्री, वित्त मन्त्री, श्रम-मन्त्री तथा अन्य मन्त्री शामिल होते हैं। इस समिति का कार्य देश की रक्षा के सम्वन्ध में सभी समस्यायों को हल करना होता है।

3. लार्ड प्रेज़ीडेन्टस समिति (Lord President's Committee) :— इस समिति का अध्यक्ष लार्ड प्रेज़ीडेंट होता है और दूसरे महायुद्ध के वाद इस का कार्य देश में सामाजिक तथा आर्थिक योजनाओं को तैयार करना है। इसमें प्रधान मन्त्री ऐटल ो(Attlee) के समय में लगभग मन्त्रिमण्डल के रक्षा विभाग को छोड़कर, सभी विभागों के सदस्य शामिल थे और यह समिति एक उप-मन्त्रिमण्डल की भांति काम करती थी।

4. आर्थिक नीति समिति (The Economic Policy Committee) :— इस समिति का अध्यक्ष प्रधान मन्त्री स्वयं होता है और इसका मुख्य कार्य देश की सभी आर्थिक समस्याओं को हल करना है या ऐसी योजनाए वनाना है जो देश की आर्थिक और सामाजिक समस्याओं को हल कर सकें।

5. उत्पादन समिति (The Production Committee) :– यह समिति 1947 में वनाई गई थी और इसका कार्य सरकार की औद्योगिक योजनाओं तथा निर्यात (Export) सम्वन्धित समस्याओं को सुलझाना है। इसका पहला अध्यक्ष सर स्टेफर्ड क्रिपस (Sir Stafford Cripps) था जो उस समय इंगलेंड का वित्त मन्त्री था।

सचिवालय (Secretariat) :—सन् 1916 तक अंग्रेज़ी मन्त्रिमण्डल न तो कोई खास अजेंडा तैयार करता था और न ही इसका कोई संचिवालय था जो वैठकों के मिनटस (Minutes) रखता। कई वार प्रधान मन्त्री खुद ही कुछ नोटस (Notes) ले लिया करता था। 1915 में पहले महायुद्ध के दौरान प्रधान मन्त्री लायड जार्ज (Lloyd George) ने आधुनिक सचिवालय को स्थापित किया।

सचिवालय का मुख्य अधिकारी एक सचिव (Secretary) होता है उसके वाद

एक उप-सचिव (Deputy-Secretary), दो छोटे सचिव (Under-Secretaries) केन्द्रीय आंकड़े दफ्तर का अध्यक्ष (Director of the Central Statistical Office), तीन एसिसटैंट सचिव (Assistant Secretaries) एक मुख्य क्लर्क, निर्माण-विभाग अधिकारी तथा अन्य छोटे कर्मचारी होते हैं।

सचिवालय का मुख्य काम मन्त्रिमण्डल को अजैंडा तैयार कराने में सहायता करता है। यह काम वह प्रधान मन्त्री की देख-रेख में करता है। इसके सम्बन्ध में मन्त्रिमण्डल की बैठकों के लिए नोटिस भेजना, उसके रिकार्ड को रखना, मन्त्रिमण्डल की समितियों की रिपोर्ट तैयार करना, तथा अन्य कई किस्म की दफ़तरी कार्यवाही को पूरा करना है।

सचिवालय का मुख्य सचिव मंत्रिमंडल की बैठकों में शामिल होता है और उसकी कार्यवाही का रिकार्ड तैयार करता है।

सचिवालय के तीन मुख्य विभाग हैं :—(i) आर्थिक विभाग (Economic Section) (ii) केन्द्रीय आंकड़े दफ्तर (The Central Statistical office) तथा (iii) केन्द्रीय योजना विभाग (The Central Planning Staff)।

इस प्रकार इंगलैंड का मन्त्रिमण्डल आज केवल नौसिखियों (amateurs) का संगठन नहीं है। इसमें बहुत से ऐसे मन्त्री शामिल होते हैं जिन्हें विशेषज्ञों (Experts) के बराबर ज्ञान होता है और फिर आज इस संस्था को इसकी समितियों और सचिवालय के विशेषज्ञों की सहायता प्रदान होती हैं। इस प्रकार यह कहना आज गलत नहीं कि आधुनिक अंग्रेजी मन्त्रिमण्डल नौसिखियों तथा विशेषज्ञों का सम्मिश्रण हैं।

नौसिखियों तथा विशेषज्ञों की सरकार
(Government of Amateurs and Experts)

ग्रेट ब्रिटेन की सरकार की एक मुख्य विशेषता यह है कि प्राचीन काल से ही सरकार चलाने वाले मन्त्री नौसिखिये हैं और डा० जैनिग्ज (Dr. Jennings) के अनुसार "मन्त्री अभी नौसिखिये ही हैं। आधुनिक मन्त्री भले ही इस बात में पुराने मन्त्रियों से भिन्न है कि वे आज सत्ताधारी राजनैतिक दल के सदस्य हैं और उस दल की नीति को लागू करने के लिए अपने पद को सम्भालते हैं। परन्तु इस पर भी वे पुराने मन्त्रियों की तरह केवल एक नौसिखियां है।"[1] आज प्रधान मन्त्री जिस समय अपनी सरकार को बनाता है तो उसके पास लगभग 100 ऐसे स्थान होते हैं जिनके लिए वह मन्त्रियों को नियुक्त करता है और वे देश की केन्द्रीय प्रशासन का राजनैतिक नियन्त्रण करते हैं। परन्तु उनकी नीतियों को लागू करने के लिए तथा उनके अधीन सरकार की मशीन को चलाने के लिए स्थायी लोक सेवा अधिकारी होते हैं।

मन्त्री निसन्देह प्रशासन में विशेषज्ञ नहीं होते। कुछ मन्त्री बेशक सनाऊडन (Snowden) की तरह समय के साथ अच्छे प्रशासक बन जाते हैं लेकिन कुछ, बल्कि अधिकांश जान ब्राईट (John Bright) की तरह प्रशासन कला को कभी नहीं सीखते।

---

1. Jennings. Ivor, W. : "The Queen's Government," ...p.p. 108—109

फिर मन्त्री केवल अस्थायी प्रशासक होता है । दल के हार जाने पर मन्त्री को अपना पद छोड़ना पड़ता है। वह संसद का सदस्य होता है और इस नाते उसका बहुत सा समय संसद की बैठकों में व्यतीत होता है। अगले चुनाव के लिए उसे कुछ समय अपने चनाव क्षेत्र में भी लगाना होता है। उसे इसके अतिरिक्त अपने दल की कांफ्रेंसों में भी भाग लेना पड़ता है और कई तरह के लोगों को मिलना होता है जैसे विदेश मन्त्री को, चाहे उसकी इच्छा हो या न हो, अन्य देशों के राजदूतों को मिलना होता है। इसके अतिरिक्त मन्त्री को और भी कई तरह के काम हो सकते हैं जैसे राष्ट्रीय दिवस में शामिल होना दूसरे देशों के राष्ट्रीय दिवसों में भाग लेना, किसी संस्था का नींव-पत्थर रखना इत्यादि । जिनके करण उसके पास इतना समय नहीं होता कि वह देश के प्रशासन के वहुत से कार्यों को या समस्याओं को देख सके। उसे इस वात का भी ध्यान रखना पड़ता है कि वह संसद में सरकार की नीति या अपने विभाग के कार्य के सम्बन्ध में विपक्षी दल की आलोचना या तीखें सवालों का जवाव दे सके। इस प्रकार एक साधारण मन्त्री के लिए यह असम्भव है कि वह प्रशासकीय मामलों में विशेषज्ञ वन सके।

इसका एक और कारण यह भी है कि मन्त्रियों की नियुक्ति के लिए किसी विशेष योग्यता की आवश्यकता नहीं है। कोई भी व्यक्ति किसी भी विभाग का मन्त्री नियुक्त किया जा सकता है यदि बहुमत प्राप्त दल में उसका स्थान महत्त्वपूर्ण है। जैसे वित्त मन्त्री वनने के लिए यह आवश्यक नहीं कि वित्त मन्त्री हिसाव किताव का जानकार हो परन्तु वित्त मन्त्रालय में यदि एक क्लर्क की भी नियुक्त होनी हो तो उसके लिए वह व्यक्ति हिसाब की एक विशेष परीक्षा में अवश्य उत्तीर्ण हो।

19वीं शताब्दी में यह भी ठीक था कि मन्त्री या मन्त्रिमण्डल नीति वनाते थे और स्थाई लोक सेवा अधिकारी केवल परामर्श दे सकते थे। उसका कारण यह था कि सरकारी विभाग वहुत छोटे थे और एक मन्त्री सभी कामों को देख रेख कर सकता था। परन्तु **बिरच** (Birch) का मत है **"यह आज सम्भव नहीं है : आज से 100 वर्ष पहले के मुकाबले में स्थाई लोक सेवाए बीस गुणा बढ़ गई हैं जबकि मन्त्रियों की गिनती केवल तीन गुणा बढ़ी है।** आज लगभग 40 मन्त्री और 50 उपमन्त्री, 4 लाख अधिकारियों पर नियन्त्रण करते हैं । इस कारण प्रशासन सम्बन्धी वहुत से निर्णयों को आज मन्त्री की राय के विना ही लिया जाता है।"[1] लोक सेवाओं के

---

1. Birch, A. H. op. cit...p. 196

"But this is no longer the case : the civil service is about twenty times as big as it was one hundred years ago and there are only about three times as many ministers. Now about forty ministers, helped by fifty junior ministers, control the work of about 400,000 officials. The great majority of decisions are clearly taken withont reference to a minister."

अन्दर बहुत सी उल्झनों पर आखिरी निर्णय लेने की आज काफ़ी सुविधा है और मुख्य अधिकारी केवल ऐसे निर्णयों को छोटे सचिव तक पहुँचा देते हैं।

मन्त्रालय और लोक सेवाओं के सम्बन्ध में मंत्रियों के नौसिखियां होने का एक और बड़ा कारण आज यह भी है कि सरकार के बढ़ते हुए कार्य में आज मंत्री पर कार्य बोझ इतना बढ़ गया है कि उसके लिए बहुत सी समस्याओं पर कोई निर्णय लेना असम्भव सा हो गया है। और ऐसी समस्याओं को वह अपने विभाग के मुख्य सचिवों के ऊपर छोड़ देता है। ऐसी हालत में जो निर्णय सचिव लेते हैं, देश के लिए वही निर्णय मंत्री या मंत्रिमण्डल का बन जाता है। इस प्रकार डा० जैनिंग्ज़ (Jennings) का मत है कि "आज यह सच है कि सरकार की नीति के साथ साथ ऐसे प्रश्नों पर एक विभाग नीति (Departmental Policy) दिखाई देती है जिसका कोई राजनैतिक दृष्टिकोण नहीं होता और जिसे लोक सेवा विशेषज्ञों के अनुभव ने विकसित किया है। इस नीति में मंत्रिमण्डलों के बदलने के साथ बहुत कम अन्तर पड़ता है।"[1] इस प्रकार की नीति का सम्बन्ध विशेष रूप से विदेशी नीति तथा रक्षा विभाग से है क्योंकि इनमें सरकारों के बदलने के साथ बहुत अन्तर की कोई आशा नहीं होती जैसे एक दल की सरकार भले ही रूस के सम्बन्ध में मित्रता की ओर झुकती हो और दूसरी सरकार मित्रता के बारे में बहुत अधिक इच्छुक न हो तो भी देश की अपनी रक्षा किसी भी मंत्रिमण्डल को इस कारण रूस के साथ सम्बन्ध बनाये रखना आवश्यक होता है। लोक सेवाओं के मुख्याधिकारी भी आज इस बात से विमुख नहीं हैं कि उनका निर्णय वास्तव में देश की सरकार का निर्णय होता है और उस पर राजनैतिक उलझनें पैदा हो सकती हैं। इस कारण वह अपने निर्णय में बहुत सावधानी निर्पक्षता तथा दूरदर्शिता से काम लेता है।

लोक सेवाओं (Civil Services) के इस महत्व तथा मंत्रियों के नौसिखियां (Amateurs) रूप को देखते हुए कुछ महान लेखकों ने ऐसा मत प्रकट किया है जिसमें वे लोक सेवाओं की महत्ता को बढ़ाते हुए यह कहते हैं कि नौसिखियां मंत्रिमण्डल आज इन विशेषज्ञों के हाथ में कठपुतली बन गया है और उन्हीं की नीति सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धान्त पर मंत्रिमण्डल तथा संसद की नीति बन गई है। लार्ड हीवर्ट (Lord Hewart) लोक सेवाओं की बढ़ती हुई नौकरशाही सत्ता (Bureaucratic Power) को इंगलैण्ड में एक नया तानाशाह (New Des-

---

1. Jennings, Ivor, W, : "The Queen's Government"...p. 113.

"It is true that there is what may be called a 'departmental policy' a policy carrying no particular political implications, but developed by experience of administration. It varies little from Government to Government."

potism) कहता है । इसी प्रकार रेम्जे मयोर (Ramsay Muir) कहता है कि "आज अवसर मंत्रिमण्डलों के सदस्य इसलिए चुने जाते हैं क्योंकि वे **राजनैतिक क्षेत्र में महत्व रखते हैं।**" वे अच्छे प्रवक्ता होते हैं, या संसद के वाद विवाद में निपुण होते हैं, या वे समाज में (विशाल व्यक्तित्व के कारण) बहुत प्रभाव रखते हैं, या वे प्रमुख ट्रेड यूनियन संचालक होते हैं . ...' **परन्तु उन्हें अपने विभाग की उलझनों के बारे में कोई जानकारी नहीं होती।**"[1] परन्तु फिर भी उन्हें अपने विभाग की अध्यक्षता को सम्भालना पड़ता है । जानकारी न होने के कारण वे अपने लोक सेवा अधिकारियों के परामर्श स्वीकार करने के लिए मजबूर होते हैं और इस प्रकार उन्हें अपनी नीति बनाने में इन अधिकारियों का आश्रय लेना पड़ता है। इस प्रकार प्रत्येक मंत्री की नीति बनाने में वास्तव में उसके विभागों के अधिकारियों का हाथ होता है और मंत्रिमण्डल द्वारा देश के सामाजिक तथा आर्थिक उत्थान की नीति बनाने में, वास्तव में, मंत्रियों का नहीं बल्कि मंत्रियों के पीछे लोक सेवा अधिकारियों का हाथ होता है । इस तरह मंत्रिमण्डल की नीति वास्तव में इन अधिकारियों की नीति होती है और सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धान्त पर मंत्रिमण्डल इन अधिकारियों की नीति के लिए संसद के प्रति उत्तरदायी होता है । इससे, **रम्जे मयोर** (Ramsay Muir) के विचार में, नौकरशाही "**डा० फ्रैंकैन्सटीन के भयानक दैत्य रूपी अविष्कार की भांति, आज अपने निर्माता (मंत्रिमण्डल) को ही हड़प कर जाना चाहती है ।**"[2]

किन्तु इस मत से बहुत से आधुनिक लेखक सहमत नहीं हैं कि सभी मंत्री नौसिखियां होते हैं और नौकरशाही के हाथों कठपुतली बन चुके हैं। वास्तव में देखा यह गया है कि आजकल के विशाल मंत्रिमण्डल में कुछ मंत्री भले ही ऐसे हों जो नौकरशाही के हाथ में खेलते हों परन्तु अधिकांश मंत्री योग्य और विशेषज्ञ होते हैं। और वे मंत्रिमण्डल में और अपने विभाग में तथा देश में वास्तविक सत्ता का धारण करते हैं । प्रो० लास्की (Laski) का मत है कि '**अंग्रेजी प्रशासन के इतिहास से यह स्पष्ट है कि कोई भी मंत्री अनुभव के साथ यदि चाहे तो अपने लोक सेवा अधिकारियों का वास्तविक स्वामी बन सकता है** जैसा कि लार्ड हैल्डेन (Haldane), लॉयड जार्ज (Llyod George), चर्चिल (Churchill), वीटले (Wheatley), सर किंग्जले वुड (Sir Kingsley Wood) तथा हर्बर्ट मौरिसन (Herbert

---

1. "A newly-appointed has obtained this position because of his achievements in the general field of Politics—because he is a good platform performer, or a good parliamentary debator, or commands a great deal of social influence, or is a prominent trade union organizer... He has no special knowledge of the immense and complex work of the department over which he is to preside......" (Ramsay Muir)

2. "...Like Frankenstein's monster, it seems likely to devour its creator." (Ramsay Muir)

Morrison) थे।"[1]

विभाग के अध्यक्ष के नाते एक मंत्री पर ही यह निर्भर होता है कि वह अपने अधिकारियों के परामर्श को कहां तक स्वीकार करे। उसे यह भी देखना होता है कि उनमें से कौन सी ऐसी बातें हैं जिसमें उसे दूसरे विभागों से सहायता लेनी होगी। क्योंकि ऐसे विषय मंत्रिमण्डल की बैठक में रखने आवश्यक हो जाते हैं या अगर किसी परामर्श में कुछ ऐसी बातें शामिल हैं जिन पर राजनैतिक तूफ़ान खड़ा हो सकता है तो वह अपने साथी मंत्रियों की राय के बिना उस पर कोई कार्यवाही नहीं करेंगे। इस प्रकार मंत्री भले ही नौसिखियां हो किन्तु विभाग का कार्य बहुत कुछ उसकी स्वेच्छा तथा सूझ बूझ पर निर्भर है। वह अपने लोक सेवा अधिकारियों से परामर्श आवश्य ले सकता है किन्तु अपने उत्तरदायित्व को नहीं भूल सकता है और न ही इस बात को अदृश्य कर सकता है कि उसका निर्णय संसद तथा देश में विपक्षी दल के तीखे कटाक्ष से मुक्त नहीं है। इन कटाक्षों का उत्तर देना होता है और उसके उत्तर पर अगले आम चुनाव में उसके दल की सफलता भी अप्रत्यक्ष रूप से निर्भर है।

बिरच (Birch) यहां तक कहता है कि नौकरशाही का प्रभाव कितना ही क्यों न हो "परन्तु मुख्य नीतियों पर निर्णय मंत्रियों के विचार तथा मंत्रिमण्डल पर ही आधारित हैं।"[2] उदाहरणतय: 1945 में उद्योगों का राष्ट्रीयकरण, 1646 में निःशुल्क राष्ट्रीय स्वास्थ्य सेवा, 1954 में व्यापारी टेलीविज़न का विकास, 1965 में कैपिटल गैंज टैक्स (Capital Gains Tax) या यह निर्णय कि सरकार को विद्या प्रदान करने वाले सभी स्कूलों को स्थानीय लोकराज संस्थाओं पर न छोड़कर कुछ विशेष भागों को स्वयं हाथ में लेना चाहिए इत्यादि जैसे महत्वपूर्ण निर्णय मंत्रिमण्डल को ही लेने होते हैं। उन्हें केवल पूरा करने के लिए ही नौकर शाही को दिया जाता है।

इस चर्चा से यह सिद्ध हो जाता है कि इंगलैण्ड में सरकार का वास्तविक

---

1. Laski, H. J. : Parliamentary Government in England"...p. 283.

"In the history of British administration it is, quite clear that any minister who has known with any precision what he wants to do has been able, if he had the will to do so, to become the master of his officials. In our own day, to take obvious examples, that has been true of Lord Haldane and Mr. Llyod George, of Mr. Churchill and Mr. Wheatly of Sir Kingslay Wood and Mr. Herber Morrison."

2. Birch, A. H. op. cit.......p. 199.

"But of course other policy decisions have their origins in the ideas of ministers or the Cabinet."

रूप नौसिखियें परन्तु योग्य तथा प्रभावशाली मंत्रिमण्डल और निपुण तथा निर्पक्ष लोक सेवा विशेषज्ञों का सम्मिश्रण है। इससे नीति निर्माण का बोझ मंत्रिमण्डल पर है और इसमें मंत्रिमण्डल का सचिवालय तथा समितियां उसकी सहायता करती हैं। दूसरी ओर इन नीतियों को सुचारू ढंग से लागू करना ताकि लोक कल्याण के मार्ग में कोई बाधा न पड़े अथवा प्रोत्साहन मिले, यह ग्रेट ब्रिटेन की निपुण लोक सेवाओं पर निर्भर है। और मंत्रियों को इस बात में विश्वास होता है कि लोक सेवाएँ अपने महत्वपूर्ण कार्य में किसी प्रकार चूक नहीं करेंगे। रेम्ज़े मयोर (Muir) या लार्ड हीवर्ट (Lord Hewart) के मत का बहुत महत्व नहीं हैं और उसके विपरीत मनरो (Munro) का कथन उचित ही दिखाई देता है कि जहां तक उत्तरदायित्व का सम्बन्ध है मन्त्री ही अपने विभाग का वास्तविक अध्यक्ष है और इस प्रकार इंगलैंड के प्रशासन को दो भागों में बांटा जा सकता है—राजनैतिक (मन्त्रालय) तथा स्थायी (Civil Service) "पहला (राजनैतिक भाग) प्रशासन में लोकतंत्रात्मक अंश है, दूसरा लोक सेवाएं नौकरशाही का सरकार के लिए दोनों आवश्यक हैं—एक सरकार को लोकप्रिय बनाने के लिए; और दूसरा सुचारू रूप देने के लिए। और एक अच्छी सरकार के लिए इन दोनों गुणों का सम्मिश्रण आवश्यक है।"[1]

लोक सेवाएँ

(Civil Services)

मनरो (Munro) के मतानुसार "मंत्रिमण्डल और संसद आते हैं और चले जाते हैं, किन्तु स्थायी कर्मचारी टेनीसन (Tennyson) सरिता की भांति शांति पूर्वक अपने मार्ग पर चलते रहते हैं। इनकी संख्या 5 लाख से ऊपर है जिनमें उच्च प्रशासकीय अधिकारियों से नीचे टाईपिस्ट और क्लर्क तक सभी कर्मचारी शामिल हैं। ये स्त्री पुरुष कर इकट्ठा करते हैं, हिसाब किताब रखते हैं, रिपोर्टों को इकट्ठा करते हैं, कानून को लागू करते हैं, सार्वजनिक संस्थाओं की रक्षा करते हैं और नीतियों को सारे देश में कार्यान्वित करते हैं। यह सभी मिलकर इंगलैंड की लोक सेवाएँ बनाते हैं जिसमें प्रवेश प्रतियोगिता परीक्षा द्वारा होता है, योग्यता के आधार पर उन्नति होती है और राजनीति से अलग रहना उनके स्थायी कार्यकाल

---

1. Munro, W. B. "The Governments of Europe"...p. 105.

"The former provides the democratic element in administration, the latter the bureaucratic. Both are essential—one of them to make a government popular, the other to make it efficient. And the test of a good government is its successful combinations of these two qualities."

की शर्त है।"[1]

आज ग्रेट ब्रिटेन की लोक सेवाओं में 8 30,000 कर्मचारी हैं। लोक सेवा का प्रारम्भ 19 वीं शताब्दी में नार्थकोट-ट्राविल्यन रिपोर्ट (Northcote Trevelyan Report, 1853) के साथ हुआ। परन्तु इसमें निर्पक्षता तथा योग्यता लाने के लिए 1870 में प्रधान मंत्री गलैडस्टोन (Gladstone) ने पुरानी (Patronge) की नीति को खत्म कर दिया जिसके परिणाम स्वरूप लोक सेवाओं का सरकार में 20 वीं शताब्दी के प्रारम्भ के बाद ही बढ़ना शुरू हुआ। वेजहॉट (Bagehote) ने अपनी पुस्तक में लोक सेवाओं को स्थान देने की कोई आवश्यकता न समझी। लॉवैल (Lowell) की पुस्तक (Government of England, 1908) पहली बार लोक सेवाओं के अंग्रेजी संविधान में बढ़ते हुए महत्व का वर्णन करती हैं। इन लोक सेवाओं की निम्नलिखित विशेषताएं हैं :—

1. आधुनिक मजदूर दल सरकार द्वारा नियुक्त कुछ अस्थायी कर्मचारियों के अतिरिक्त लोक सेवा के सभी कर्मचारी स्थायी हैं। इसका अर्थ यह है कि एक वार एक कर्मचारी नियुक्ति के बाद जीवन भर अपने कार्य को सम्भालता है। बहुत ही कम लोग इससे त्याग पत्र देकर अलग होते हैं।

2. लोक सेवाओं के कर्मचारी प्रतियोगिता परीक्षा द्वारा चुने जाते हैं।

3. उनके वेतन भत्ते काम करने के नियम इत्यादि कोष-विभाग (Treasury) के अधीन है और इन लोक सेवाओं का मुख्य अधिकारी स्थायी सचिव है। बहुत से वैज्ञानिको, विशेषज्ञ तथा तकनीकी कर्मचारी, जो सरकार के सभी विभागों में शामिल हैं और जिनकी गिनती 1966 में 1,32,000 लाख थी, को छोड़कर लोक सेवायें तीन मुख्य श्रेणियों में बंटी हुई हैं। (i) पहली श्रेणी क्लर्कों की है जिसमें लगभग 1,35,000 व्यक्ति शामिल हैं। (ii) दूसरी श्रेणी में मध्यम वर्ग प्रशासकीय इंस्पैक्टर, आडिटर इत्यादि शामिल हैं और इनकी गिनती 80000 से ऊपर है (iii) तीसरी सबसे ऊंची श्रेणी उच्च सेवा लोक अधिकारियों की है और इस श्रेणी में 3500 से ऊपर व्यक्ति शामिल हैं।

---

1. Ibid......p. 106.

"Cabinets and Parliaments come and go; *but like Tennyson's* brook, the permanent staff keeps placidly on its way. Numbering half a million or more, and ranging from high administrative officers down to typists and clerks, these men and women collect the revenue, keep the accounts, compile the reports, enforce the laws, maintain the public institutions, and translate policy into action throughout the realm. Together they make up the civil service of Great Britain, entrance to whi h is by competitive examination, promotion on a basis of merit, and aloofness from politics the condition of permanent tenure."

4. लोक सेवाएँ राजनैतिक दृष्टि से निष्पक्ष तथा तटस्थ (Neutral) हैं परन्तु निचले दर्जे की लोक सेवाएँ विभाग की स्वीकृति के साथ राजनीति में भाग ले सकते हैं तथा निर्वाचन भी लड़ सकते हैं।

5. लोक सेवाओं की प्रमुख विशेषता यह है कि यह सेवाएँ रिश्वत और ऐसी गंदी कार्यवाहियों से पूर्णता मुक्तय हैं।

लोक सेवाओं का आज प्रशासन में महत्वपूर्ण भाग है। ऊपर यह बताया जा चुका है कि किस प्रकार वे मंत्रिमण्डल के साथ नीति-निर्माण तथा नीति लागू करने में सहयोगी हैं। लोक सेवाओं को नीति लागू करने तथा सरकार के अन्य कार्यों को सम्भालना होता है।

मंत्रिमण्डल में सुधार
(Cabinet Reforms)

डा० हर्मन फाईनर (Herman Finer) के कथनानुसार, "मानवीय संस्थाओं की सीमाओं के अन्दर अंग्रेजी मंत्रिमण्डल एक सुसंगठित संस्था है, जो सुचारू रूप से काम करती है और लाभदायक है। यह संस्था सावधान, योग्य, तथा उत्तरदायी है। यह संकटकालीन समस्याओं, जैसे युद्ध तथा आर्थिक मंदी के लिए शीघ्रता पूर्वक कार्य कर सकती है।"[1] किन्तु इस संस्था में भी आज कई सुधारों की आवश्यकता अनुभव की जा रही है। कारण यह है कि कल्याणकारी राज्य में सरकार का कार्यभार बहुत बढ़ गया है तथा बहुत पेचीदा हो गया है।

1. लार्ड सभा में लार्ड बूथबी (Boothby) ने मन्त्रिमण्डल में सुधार पर चर्चा करते हुए हाल ही में यह कहा है कि मन्त्रिमण्डल के महत्व में लगातार गिरावट आती जा रही है। मन्त्रिमण्डल मन्त्रियों के विभागों के निर्णयों को स्वीकृति देने वाली एक नाम मात्र की संस्था बनती जा रही है। क्योंकि विभागों के निर्णय बहुत से ऐसे विषयों पर होते हैं जो आधुनिक संसार की उलझी हुई समस्याओं से सम्बन्ध रखते हैं, और जिनके बारे में मन्त्रिमण्डल को बहुत कम ज्ञान होता है।

2. मन्त्रिमण्डल आज तक बहुत बड़ी संस्था बन गया है। वर्तमान मन्त्रिमण्डल तथा मन्त्रालय में 100 से अधिक सदस्य हैं। इतनी बड़ी सभा में प्रो० रोबसन (Robson) का विचार है कि सभी सदस्यों का मुख्य विषयों पर ठीक विचार करना असम्भव दिखाई देता है। इस कारण यह आवश्यक हो गया है कि मन्त्रिमण्डल के बढ़ते हुए स्वरूप को छोटा किया जाए ताकि इसमें मुख्य विषयों पर ठीक प्रकार से विचार

---

1. Finer, Herman op. cit.......p. 173.

"Within the limitations of all human institutions, the British Cabinet is well conceived, well organized, and functions efficiently and beneficially. It is taut, knowledgeable, sensitive, and responsible. It is speedily adaptable to emergencies, such as war or economic crisis.

किया जा सके ।[1]

3. आज इस बात की आवश्यकता भी बहुत महसूस हो रही है कि मन्त्रियों के परामर्श के लिए उपयुक्त सामग्री तथा परामर्शदाता मौजूद हों। ग्रेट ब्रिटेन में सामाजिक तथा आर्थिक जीवन बड़ी तेज़ी से बदल रहा है और ऐसी हालत में यह ज़रूरी है कि मन्त्रिमण्डल बदलते हुए समय के साथ नीतियों में भी परिवर्तन कर सके। इस कमजोरी को दूर करने के लिए प्रो० रोबसन (Robson) का सुझाव है कि मन्त्रिमण्डल को परामर्श देनी वाली समितियों (Advisory Councils) का अधिक उपयोग करना चाहिए। दूसरे महायुद्ध के बाद विद्या मन्त्रालय ने केन्द्रीय विद्या परामर्श सभा (Central Advisory Council) की रिपोर्ट से बहुत लाभ उठाया है। ऐसी ही परामर्श सभाओं का व्यापार विभाग (Board of Trade), अर्थ विभाग (Ministry of Economic Affairs), गृह निर्माण विभाग (Ministry of Housing and Local Government) को अपनी उत्थान योजनाओं में अधिक से अधिक प्रयोग करना चाहिए, "निस्सन्देह केन्द्रीय सरकार द्वारा ऐसी विशेषज्ञों तथा महान व्यक्तियों द्वारा बनी हुई परामर्श समितियों का प्रयोग नीति निर्माण तथा प्रशासन के कार्य स्तर को ऊंचा करने के लिए अत्यन्त उपयोगी होगा।"[2] केवल इतना ही नहीं प्रो० रोबसन इससे आगे यहाँ तक कहता है कि मन्त्रियों को नीति निर्माण और योजनाओं में अनुसन्धान केन्द्रों (Research Institutes) तथा विश्व विद्यालयों की खोजों का भी अधिक प्रयोग करना चाहिए और उन्हें विद्वानों की छोटी-छोटी सभाओं के साथ भी लगातार परामर्श सम्बन्ध बनाने चाहिए जिनमें देश के विद्वान इकट्ठे होते हैं। उदाहरणतय दी फैबियन संस्था (The Fibian Saciety), दी बो ग्रुप (The Bow Group) या राजनैतिक या आर्थिक संयोजन (Political and Economic Planning) जैसी संस्थाएं मन्त्रिमण्डल की नीतियों के निर्माण में बहुत सहायक हो सकती है।

4. प्रो० रोबसन (Robson) का विचार है कि प्रत्येक मन्त्री के निजी दफ़तर को

---

1. Robson, Willium A "Politics and Government at Home and Abroad" (Allen and Unwin—1947)......p. 74.

"On general grounds there can be little doubt that the present cabinet is too large for effective participation by all its members and that a reduction in its size would lead to fuller and more concentrated discussion of major questions of policy."

2. Ibid......p. 75

"There can be no doubt that a more widspread use by the central Government of bodies of leading experts and well-informed layman could be of great help to ministers both in helping to formulate policy and in improving the standard of administration."

भी विस्तार होना चाहिए। मन्त्री की सहायता के लिए आज केवल एक प्राईवेट सेक्रेट्री एक या दो असिस्टेन्ट तथा टाईपिस्ट शामिल हैं। यह स्टाफ या कर्मचारी उसके बढ़ते हुए कामों के लिए थोड़े हैं। प्रो० रोबसन (Robson) कहता है, "मैं यह तो नहीं चाहता कि मन्त्री के लिए फ्रांस (France) की भांति पूरे एक छोटे मन्त्रालय का निर्माण किया जाए, परन्तु मन्त्री के लिए अत्यन्त उपयोगी होगा यदि वह अपने दो या तीन विश्वस्नीय परामर्शदाताओं (Advisors) को अपने निजी दफ़्तर में, विभाग की नीति को अच्छे ढंग से बनाने के लिए, वेतन देकर शामिल कर सके।"[1]

5. मन्त्रिमण्डल के संगठन के विषय में प्रो० रोबसन (Robson) का विचार है आज प्रधानमन्त्री के उच्च और प्रभावशाली पद को पूर्ण मान्यता दे देनी चाहिए। उसकी स्थिति आज समक्ष में प्रथम की नहीं है। वह सरकार का वास्तविक प्रधान है और सरकार की सफलताओं का वहुत कुछ आधार वही है। इतने महान कार्य में प्रधानमन्त्री के पास आज सरकार के महान अंगों में समन्वय तथा निर्देशन के लिए कोई विशेष संस्था नहीं है।"[2] इसलिए यह अच्छा होगा कि कोष विभाग (Treasury) के कुछ विभागों को सीधे प्रधानमन्त्री के नियन्त्रण में दे दिए जाएँ जिससे वह अपनी कार्यकुशलता बढ़ा सके।

6. कोष विभाग (Treasury) आज बहुत विस्तृत है और इस कारण उसमें ऐसे सुधारों की आवश्यकता है जिससे इस विभाग का कार्य बांटा जा सके। 1964 में प्रधानमन्त्री विल्सन (Wilson) के मन्त्रिमण्डल ने इस ओर एक बहुत बड़ा कदम उठाया और जार्ज ब्राऊन (George Brown) के आधीन एक आर्थिक समस्या सम्बन्धी विभाग (Department of Economic Affairs) की स्थापना की। आज कल इस विभाग का मुखिया माईकल स्टूर्ट (Michael Stewart) है। इस विभाग के निर्माण से कोष विभाग का कार्य बहुत कम हो गया है।

इन सुधारों के अतिरिक्त प्रो० रोबसन (Robson) का मत है कि "केन्द्रीय सरकार से सुधारों से अनुसन्धान (Research) को बहुत बड़ा स्थान देना चाहिए।"[3] क्योंकि आज प्रशासन एक विज्ञान बन गया है। 1964 में प्रधानमन्त्री विल्सन ने मज़दूर दल की कांफ्रेंस में यह इच्छा प्रकट की थी कि वह इस कार्य के लिए पूरे मन्त्रालय का संस्थापन करेंगे। परन्तु अभी तक ऐसा कोई कदम नहीं उठाया गया और सरकार की

---

1. Ibid......p. 76

"While I would not advocate a full-blown cabinet du minister such as one finds in France, it would be a great advantage to a minister *if he could bring two or three trusted advisors into his private office* on a salaried basis to help in the formation of departmental policy."

2. Ibid......p.77
3. Ibid......p. 83

एक बहुत बड़ी कमज़ोरी को दूर करने की यह महान् योजना किसी कारण वश अधूरी पड़ी है।

QUESTIONS

1. Discuss the position and functions of Privy Council.
2. Trace the development of Cabinet in England.
3. Discuss the composition and functions of the Cabinet in England.
4. Discuss the salient features of the cabinet system in England.
5. "The cabinet is the steering wheel of the ship of the state." (Ramsay Muir) Discuss.
6. "The cabinet in England has become a dictator." Comment.
7. "The House of Commons acts in accordance with cabinet's discretion and leadership." (Munro) Discuss.
8. "The Prime Minister is the key-stone of the Cabinet Arch." Discuss.
9. The Prime Minister is by far the most powerful man in the country and not without reason he is likened to a dictator." Discuss.
10. Discuss the role of Bureaucracy in England.
11. English Government is a combination of mateurs and amateurs" Comment.

5
संसद
(PARLIAMENT)

सर्वोच्चता कामन सभा
(Supremacy : House of Commons)

डा० फाईनर (Finer) ठीक ही कहता है कि "ब्रिटेन की द्विसदनीय संसद (Bi-cameral Parliament) संसार के सभी राष्ट्रों की संसदों से पुरानी है। इसके दो सदन कामन सभा (The House of Commons) और लार्ड सभा (The House of Lords) हैं। पहला वयस्क मताधिकार के आधार पर लोगों द्वारा चुना जाता है और कार्य-पालिका इसके प्रति उत्तरदायी है ; दूसरा निर्वाचित नहीं होता वल्कि वंशगत आधार पर संगठित है।"[1] जान ब्राईट (John Bright) इस कारण कहता है "इंगलैंड की संसद सभी संसदों की जननी है।" (England is the mother of Parliaments). इंगलैंड में संसद का विकास तभी से शुरु हो जाता है जव से एंगलो सक्सनज (Anglo-Saxons) ने इंगलैंड के राष्ट्र को संगठित किया। किन्तु आधुनिक संसद का विकास राजा एडवर्ड प्रथम (King Edward I) की आदर्श संसद (Model Parliament of 1295) से होता है। 14वीं शताब्दी में संसद क्रमश: दो सदनों में वट गई। राजा और संसद में वहुत समय तक

1. Finer, Herman : op. cit......p 191.

"Britain has the oldest Bi-cameral Parliament of all nations. It consists of the House of Commons and the House of Lords, the former emanating from universal suffrage, with the Executive responsible to it, the latter not elected but entirely hereditary."

यह संघर्ष चलता रहा कि राष्ट्र की प्रभु-शक्ति का दोनों में से कौन स्वामी है। 17वीं शताब्दी में इस संघर्ष ने गृह युद्ध (Civil War 1642-1648) का रूप धारण कर लिया। अन्त में 1688 की शानदार क्रान्ति (Glorious Revolution) ने इस लम्बे संघर्ष का अन्त संसद के पक्ष में कर दिया। संसद राष्ट्र की सर्वोच्च संस्था बन गई। राष्ट्र कोष पर इसका अधिकार हो गया। यह किसी भी कानून को बना सकती थी या पुराने कानून को बदल सकती या समाप्त कर सकती थी। राजा की शक्ति सीमित हो गई और धीरे-धीरे इंगलैंड का सम्राट आधुनिक संवैधानिक प्रमुख (Constitutional Head) बन गया।

संसद की सर्वोच्चता

(Sovereignty of Parliament)

संसद की सर्वोच्चता ब्रिटिश संविधान का एक महत्त्वपूर्ण तत्त्व है। संसद की शक्ति सर्वोच्च, प्रतिबन्ध रहित और सर्वव्यापक है। यही सारे शासन को संचालित करती है। ब्रिटेन में संसद कानूनी रूप से सर्वोच्च है और किसी भी प्रकार का कानून बनाने का इसे अधिकार प्राप्त है। व्यवहारिकता के अतिरिक्त इसकी शक्तियों पर और कोई प्रतिबन्ध नहीं है। सर एडवर्ड कोक (Sir Edward Coke) के मतानुसार **"संसद की शक्ति और क्षेत्राधिकार इतना सर्वव्यापी और निरंकुश है कि उसे कारणों या व्यक्तियों के लिए किसी सीमा में नहीं बांधा जा सकता। वह ऐसे सभी काम कर सकती है जो प्राकृतिक दृष्टि से असम्भव नहीं। संसद जो कुछ कर सकती है उसे पृथ्वी की कोई शक्ति व्यर्थ नहीं कर सकती।"**[1]

ब्लैक स्टोन (Blackstone) के अनुसार "संसद को धार्मिक या लौकिक नागरिक, सैनिक, समुद्री अथवा फौजदारी इत्यादि सभी विषयों पर विधि बनाने उनकी पुष्टि करने, उनपर विचार करने तथा उनकी व्यवस्था करने की सर्वोच्च सत्ता प्राप्त है। वह राजगद्दी पर उत्तराधिकार का प्रबन्ध कर सकती है। यह देश के स्थापित धर्म को बदल सकती है। यह साम्राज्य तथा संसद के संगठन में नए परिवर्तन ला सकती है

---

1. "The power and jurisdiction of Parliament is so transcendent and absolute that it can't be confined either for causes or persons within any bound. It can in short do anything which is not natrually impossible what Parliament doth, no power on earth can undo
(Sir Edward Coke)

यह वह सभी कार्य कर सकती है जो प्राकृतिक दृष्टि से असम्भव नहीं है।"[3]

थामस (Thomas) के शब्दों में, "संविधान ने संसद के योगाधिकार के अन्तर्गत सभी विषयों तथा व्यक्तियों पर कोई सीमा नहीं बांधी है। एक कानून अन्यायपूर्ण या अच्छे शासन के सिद्धान्तों के अनुकूल न हो, पर संसद की स्वतन्त्र इच्छा पर कोई प्रतिबन्ध या नियन्त्रण नहीं है। यदि यह कोई गल्ती भी करे तो इसको यह स्वयं ही ठीक कर सकती है।"[4]

"डी लोमे (De Lome) के अनुसार "अंग्रेज वकीलों का यह आधारभूत सिद्धान्त है कि संसद सब कुछ कर सकती है केवल पुरुष को स्त्री तथा स्त्री को पुरुष नहीं बना सकती" (It is a fundamental principle with English lawyers that Parliament can do everything but can not make a woman a man and a man a woman.")

प्रो० डायसी (Dicey) ने इन विचारों का समर्थन तथा व्याख्या करते हुए लिखा है कि "संसद की प्रभुसत्ता वैधानिक दृष्टिकोण से हमारी राजनीतिक संस्थाओं की प्रमुख विशेषता है। संसदीय, प्रभुसत्ता के सिद्धान्त का यह अभिप्राय है कि ब्रिटिश संविधान के अन्तर्गत संसद की किसी भी प्रकार के कानून बनाने या रद्द करने का अधिकार है, कोई व्यक्ति अथवा संस्था संसद के कानूनों का उल्लंघन नहीं कर सकती।"[3]

---

3. Parliament has sovereign and uncontrollable authority in the making confirming, enlarging and expounding of laws, concerning matters of all possible denominations ecclesiastical or temporal, civil, military, maritime or criminal. It can regulate the succession to the throne. It can alter the established religion of the land. It can change and create afresh even the constitution of the kingdom and of Parliament themselves. It can do everything which is not naturally impossible."
(Blackstone)

4. The constitution has assigned no limits to the authority of Parliament over makers and persons within its jurisdiction. A law may be unjust and contrary to sound principles of government, but Parliament is not controlled in its discretion and when it errs, its errors can only be created by itself." (Sir Thomas Erskine May)

5. Dicey , A. V. : "Law of the constitution"

"The soverequty of Parliament from a legal point of view, forms the dominant characteristic of our political institutions. The principle of Parliamentary sovereignty means that the Parliament has, under the English constitution, the right to make or unmake any law whatsoever and further that no person or body is recognised by the law of England as having a right to override or set aside the legislation of Parliament.

प्रो० डायसी (Dicey) के अनुसार संसद की सर्वोच्चता की निम्नलिखित विशेषताएं हैं :—

(1) देश का कोई ऐसा कानून नहीं है जिसे पार्लियामैंट न बना सकती हो। कोई ऐसी विधि नहीं जिसे पार्लियामैंट रद्द या संशोधित न कर सकती हो। संसद को ऐसा कोई भी कानून बनाने का अधिकार है जिसे वह चाहती है।

(2) ब्रिटेन में साधारण कानून (Ordinary Law) और संवैधानिक कानून (Constitutional Law) में कोई महत्त्वपूर्ण भेद नहीं है। संसद एक ही समय में विधान सभा (Legislative Assembly) और संविधान सभा (Constitutional Assembly) दोनों हैं।

(3) संसद की प्रभुसत्ता साम्राज्य के सभी भागों पर छायी हुई है।" (Power of Parliament extends to every part of the King's Dominion)"

डायसी के विचारों की व्याख्या (Explanation of Dicey's View) :— ब्रिटिश संसद सर्वशक्तिमान संस्था है। इसे किसी भी कानून का निर्माण करने, समाप्त करने और किसी भी परम्परा को अवैध घोषित करने का पूर्ण अधिकार है। ऐसे कई उदाहरण प्रस्तुत किये जा सकते हैं जो संसदीय सर्वोच्चता को प्रमाणित करते हैं। संसद ने 1701 एकट आफ सैटलमैंट (Act of Settlement 1701) द्वारा उत्तराधिकारी कानून में 3 मुख्य परिवर्तन किये। इसी प्रकार 1716 के सेपटेन्यल अधिनियम (The Septennial Act 1716) द्वारा कामन सदन की अवधि को तीन वर्ष से बढ़ा कर सात वर्ष कर दिया है। और फिर 1911 में इसे कम कर के पांच वर्ष निश्चित किया। इसी प्रकार 1935 में चुनी हुई संसद ने अपनी अवधि को दूसरे महायुद्ध के कारण बढ़ाकर 10 वर्ष कर दिया। 1939 में संसद ने सरकार को बेशुमार शक्ति दी जिसके आधार पर वह युद्ध की घोषणा कर सकी। सन् 1940 में संसद ने सभी व्यक्तियों तथा उनकी सम्पत्ति को, युद्ध को, सफलतापूर्वक चलाने के लिए, सरकार के हवाले कर दिया। इसी प्रकार 1945 में चुनी हुई मजदूर सरकार ने देश के कई महान् उद्योगों का राष्ट्रीकरण किया और भारत, पाकिस्तान, लंका, बर्मा, इत्यादि देशों को स्वतन्त्रता दे दी। सन् 1955 में इसी प्रकार घाना (Ghana) तथा मलेशिया के संघ को भी स्वतन्त्र कर दिया। इन सब बातों को ध्यान में रखते हुए जैनिंग्ज (Jennings) कहता है कि **"संसद यदि चाहे तो अंग्रेज़ी संविधान को नये सिरे से बना सकती है, अपनी अवधि को बढ़ा सकती है, गैरकानुनी बातों को कानूनी घोषित कर सकती है, समझौते में हस्तक्षेप कर सकती है, सम्पत्ति को जबत कर सकती है,, सरकार को तानाशाही, शक्तियां प्रदान कर सकती है ग्रेट ब्रिटेन अथवा अंग्रेज़ी राष्ट्रमण्डल को भंग कर सकती है, देश में साम्यवाद**

या समाजवाद या फासिष्टवाद बिना किसी कानूनी अंकुश के लागू कर सकती है।"[1]

इस प्रकार संसद की प्रभुसत्ता पर प्रकाश डालते हुए ऑग (Ogg) लिखता है "संसद किसी भी आज्ञापत्र, समझौते तथा अधिनियम में परिवर्तन कर सकती है और उसे दोहरा सकती है वह किसी भी रीति अथवा प्रथा के विरुद्ध कार्य कर सकती है। साधारण विधि को बदल सकती है और संविधान में किसी भी प्रकार का परिवर्तन कर सकती है।"[2]

संसदीय प्रभुसत्ता की सीमाएं
(Limitations of Parliamentary Sovereignty)

संसद की सर्वोच्चता केवल वैधानिक दृष्टिकोण से ही है, व्यावहार में संसद की सर्वोच्चता पर अनेकों नैतिक और परम्पराओं की सीमाएं हैं। वास्तव में संसद सर्वव्यापक और असिमित (Absolute) शक्तियो का प्रयोग नहीं कर सकती। जैनिंग्ज़ (Jennings) संसद की सर्वोच्चता को इसी कारण केवल एक "कानूनी कहानी" (A legal Fiction) कहता है। इसकी शक्तियों पर वास्तव में अनेकों सीमाएं हैं जिन में से मुख्य निम्नलिखित हैं :—

1. जनमत (Public Opinion) :—संसद की सोंच्चता पर सबसे वड़ी सीमा जनमत है। संसद कोई भी ऐसा कानून पास नहीं करती जिसका जनमत विरोध करता हो। संसद को प्रभुता का प्रयोग उत्तरदायित्व की भावना के साथ किया जाता है। इसलिए जब भी संसद कोई महत्वपूर्ण कानून को पास करती है तो वह जनता की इच्छा का विशेष रूप से ध्यान रखती ताकि जनता वाद में उसका विरोध न करे। आज लोकतन्त्रीय प्रणाली में कोई भी संसद या सरकार मनमानी नहीं कर सकती क्योंकि चुनाओं का डर उनके मन में हमेशा रहता है। इसलिए चाहे संसद कितनी ही शक्तिशाली क्यों न हो वह सर्वदा जनमत के नियन्त्रण में रहती है और जनमत उस पर सीमा लगाए रखती है। प्रो० लास्की (Laski) कहता है कि संसद मनमानी नहीं कर सकती जैसे "कोई भी संसद रोमन कैथोलिक लोगों को मताधिकार

---

1. Jennings, Sir, W. I vor ! "The Law and Constitution." (University of London, 5th ed)-p 147

"The Parliament may remodel the British Constitution, prolong its own life, legislate expost facto, legalise with contracts and authorise the seizure oi property, give dictatorial powers to the Government, dissolve the United Kingdom, the British Commonwealth Introduce communism or socialism or individualism or Fascism, entirely without legal restriction."[2]

2. Ogg ! English Constitution and Politica"— p. 77.

से वंचित नहीं कर सकती अथवा ट्रेड—यूनियनज़ के अस्तित्व को समाप्त नहीं कर सकती"[1] संसद वास्तव में कोई स्थायी और व्यक्तिगत संप्रभू नहीं है। इसे लोग चुनते हैं और इस कारण यह अपने कार्य में लोगों के प्रति उत्तरदायी है।

2. **अन्तर्राष्ट्रीय कानून (International Law)**—ब्रिटिश संसद की प्रभु-सत्ता अन्तर्राष्ट्रीय कानूनों के द्वारा भी सीमित है। संसद कोई भी ऐसा कानून पास नहीं कर सकती जो अन्तर्राष्ट्रीय कानूनों और नैतिकता का विरोध करता हो। वैस्ट रैंड गोल्ड माइनिंग कम्पनी वनाम रैक्स (West Rand Gold Mining Company V/s Rex 1905) सम्बन्धी मुकद्दमे में इस सिद्धान्त को स्वीकार कर लिया गया है कि संसद किसी ऐसे विषय के सम्बन्ध में कानून पास नहीं कर सकती जिसे अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में मान्यता प्राप्त है। संसद का उद्देश्य अन्तर्राष्ट्रीय कानूनों सिद्धान्तों तथा परम्पराओं का विरोध करना नहीं है। यह ब्रिटिश संविधान का मान्य नियम है कि अन्तर्राष्ट्रीय नियम राष्ट्रीय नियमों से मिले जुले होने चाहिए।

3. **वैस्टमिनस्टर संविधि (Statute of Westminister)**—सन् 1931 के वैस्टमिनस्टर कानून ने संसद द्वारा डोमिन्यनज़ (Dominions) के लिए कानून की शक्ति पर बहुत से प्रतिबन्ध लगा दिए हैं। संसद द्वारा पारित 1931 के कानून अनुसार संसद कोई भी ऐसा कानून डोमिन्यनज़ (Dominions) पर लागू नहीं कर सकती जब तक कि उस कानून में स्पष्ट रूप से न कहा गया हो कि डोमिन्यन ने अपनी स्वतन्त्र इच्छा से यह कानून ब्रिटिश संसद को पास करने के लिए कहा है। हर एक डोमिन्यनज़ (Dominions) को अपनी इच्छा से कोई भी कानून बनाने की पूर्ण स्वतन्त्रता है चाहे वह कानून संसद के कानून की अवहेलना ही क्यों न करता हो। इस प्रकार वैस्टमिनिस्टर अधिनियम (Statute of Westminister) ने संसद की सर्वोच्चता को सीमित कर दिया है। डायसी (Dicey) का यह कथन है कि संसद की सर्वोच्चता सम्राट के प्रत्येक डोमिन्यन पर लागू होती है, वास्तविकता से दूर है। ब्रिटिश कोल कारपोरेशन वनाम सम्राट (British Coal Corporation V/s The King, 1935) के मुकद्दमे का फैसला देते हुए लार्ड सैंके (Sanky) ने यह कहा था कि यह बात सशंय पूर्ण है कि अंग्रेज़ी संसद अपनी स्वेच्छा से कोई ऐसा कानून पास कर सकती है जो केनेडा पर लागू होता हो। सैद्धान्तिक रूप से यह भले ही ठीक हो परन्तु सिद्धान्त का वास्तव में व्यवहार के साथ कोई सम्बन्ध नहीं है। अर्थात वैस्टमिनिस्टर कानून के बाद डोमिन्यन की इच्छा न होने पर व्यवहारिक रूप में अंग्रेज़ी ससंद कोई ऐसा कानून पास नहीं कर सकती जो उस पर लागू होता हो।

---

1. Laski H. J ; "The Grammer of Politics" (2nd Impre. 1925)—p52 "No Parliament would dare to defranchise the Roman Catholics r to prohibit the existence of trade union."

4. **नैतिक प्रतिबन्ध** (Moral Limitations) :—संसद की प्रभुसत्ता वास्तविक तत्त्व नहीं है, परन्तु एक कानूनी सत्य राजनैतिक असत्य हो सकता है। इसको संसद कोई कानून पास नहीं कर सकती जो नैतिकता (Morality) के विरुद्ध हो। प्रत्येक नियम का व्यवहारिक और नैतिक महत्त्व ध्यान में रखना पड़ता है। **जैनिन्गज** (Jennings) ने कहा है कि यदि विधानमण्डल यह कानून पास कर दे कि सब नीली आंखों वाले बच्चों की पैदा होते ही हत्या कर दी जाए, तो ऐसे बच्चों को जीवित रखना कानून के विरुद्ध होगा। परन्तु यह विधानमण्डल पागलों का संगठन होगा जो ऐसा कानून पास करे और ऐसे कानूनों को मानने वाली जनता भी पागल और मूर्ख कहलाएगी। लोकमत जनमत पर कायम है और विधानमण्डल इस बात को ध्यान में रखेगा कि वह देश की स्थापित मर्यादा का उल्लघंन नहीं करता। यदि वह ऐसा करता है तो **लोग** (People) उसका बदला लेंगे और उसे बदल देंगे।

परन्तु **प्रो० डायसी** (Dicey) का यह कहना है कि कानून कानून है चाहे वह नैतिकता पर आधारित हो या न हो। वह सर्वोच्च विधि है क्योंकि संसद (Parliament) ने इसे पास किया है। हमें कानून के रूप को देखना चाहिए ना किउस की भावना को। परन्तु यह विचारधारा ठीक नहीं है। संसद प्रकृति, नैतिकता, समाज के विचारों, मर्यादाओं इत्यादि परम्परागत स्थायी **अभिसमयों** (Conventions) का उल्लघंन नहीं कर सकती। संसद अपनी सर्वोच्चता का प्रयोग करते समय नैतिकता की सीमाओं में बन्धी रहती है।

5. **मनोवैज्ञानिक अंकुश तथा ऐच्छिक प्रतिबन्ध** (Psychological checks and Voluntary Self-restraints) :—**कार्टर** (Carter) के अनुसार संसद की प्रभुसत्ता सदा ही उत्तरदायित्व की भावना के साथ प्रयोग की जाती है। जब संसद संविधान का संशोधन करती है तो उसे कई मनोवैज्ञानिक और ऐच्छिक प्रतिबन्धों का ध्यान रखना पड़ता है।"[1] कानून पास करते समय संसद को पूरी तरह सावधान रहना पड़ता है।

संसद को निर्वाचक मण्डल के प्रति अपनी उत्तरदायित्कता को ध्यान में रखना पड़ता है जिसने इस को निर्वाचित किया है। वाद-विवाद वाले महत्वपूर्ण विषयों पर यह कानून पास करने से डरती है।

6. **लोकमत** (The Mandate) :– डा० **जैनिगंज** (Jennings) का मत हैं कि **लोकमत** (Mandate) का "**अभिसमय भी संसद की शक्ति को सीमित करता**

---

10. Carter and Others—"The Government of Great Britain" (1958) p. 45.

"It is a supremacy exercised in a spirit of responsibility. There are so profound psychological and voluntary self—restraints which come into operation when substantial changes in the constitution are under consideration."

है।"[1] आज यह बात एक स्पष्ट अभिसमय का रूप धारण कर चुकी है कि देश में कोई भी ऐसी नीति जिससे मौलिक परिवर्तन होतें हों, कोई सरकार तब तक लागू नहीं करती जब तक कि वह उस नीति को आम चुनाव में दल की नीति के रूप में लोगों के सामने नहीं रखती। इस अभिसमय से सरकार तथा संसद दोनों पर ही लोकमत का नियन्त्रण हो जाता है। सन 1909 में उदारदल की सरकार के वार्षिक बजट (Budget) को जब लार्ड सभा ने रद्द कर दिया तो उदार सरकार के प्रधानमन्त्री मिस्टर एसक्विथ (Asquith) ने कामन सभा को भंग करवा दिया और नये चुनाव करवाये। इस चुनाव में उदारदल ने बजट तथा लार्ड सभा के सुधार के लिए लोगों से लोकमत (Mandate) लिया। जब उसका दल चुनाव में फिर विजयी हुआ तो लार्ड सभा ने 1910 में बजट तो पास कर दिया लेकिन सुविख्यात पार्लियमैंट ऐक्ट (Parliament Act, 1911) को पास करवाने के लिए उन्हें फिर एक बार लोकमत लेना पड़ा। इस प्रकार 1923 में अनुदार सरकार (Conservative Government) ने औद्योगिक संरक्षण (Protection of industry by Tariffs) की नीति को अपनाने के लिए मध्यवर्ती चुनाव करवाए। इसी प्रकार 1951 में प्रधानमन्त्री एटली (Attlee) की मजदूर सरकार ने देश के नए सुरक्षा बजट पर आम चुनाव कराया। यद्यपि 1950 के चुनाव में उसकी सरकार की सुरक्षा नीति से लोग प्रसन्न नहीं हुए, इसलिए यह सरकार आमचुनाव में हार गई। इस तरह आज यह अभिसमय संसद की प्रभुसत्ता को सीमित करता है क्योंकि सरकार अब सीधे जनता की इच्छा का अधिक ध्यान रखती है और संसद के चुने हुए सदस्यों के बहुमत को मौलिक नीति के लिए काफ़ी नहीं समझती।

7. **मन्त्रीमण्डल का नियन्त्रण** (Cabinet Control) :—ग्रेट ब्रिटेन में दो दलीय प्रणाली और दलों में कठोर अनुशासन के कारण आज बहुत से मुख्य लेखकों के विचार में संसद की प्रभुसत्ता बहुत कम हो गई है या केवल एक कहानी मात्र (Fiction) बन गई है। **एमेरे** (Amery), डा० जैनिंगज (Jennings), क्रासमैन (Crossman), **प्रो० एस. ई. फाईनर** (S. E. Finer) **मैकनिटोश** (Mackintosh) तथा **प्रो० बिरच्च** (Birch) इत्यादि का यही मत है कि आज वास्तव में संसद का नहीं बल्कि मन्त्रिमण्डल का ही इंगलैंड में शासन है और आज यदि ध्यान से अंग्रेज़ी सरकार के चाल-चलन को देखा जाए तो संसद नहीं बल्कि मन्त्रिमण्डल और अनुशासित दल ही इंगलैंड की प्रभुसत्ता का या क्राऊन की शक्तियों का प्रयोग करते हैं।[2]

8. **दो दलीय प्रणाली और संसद** (Two Party System and Parliament) :—दो दलीय प्रथा ने भी संसद की शक्तियों पर बहुत अधिक सीमाएं लगा दी हैं और वास्तव में देखा जाए तो राजनैतिक दलों ने मन्त्रिण्डल को तानाशाह

1. Jennings. op. cit......pp. 176—179
2. For details read chapter IV on "Cabinet."

और संसद को केवल एक "रवड़ स्टाम्प" बना दिया है। दो दलीय प्रणाली और कठोर अनुशासन के कारण मन्त्रिमण्डल को हमेशा विश्वास रहता है कि बहुमत उसके साथ है और वह अपनी मनमानी कर सकता है। इस कारण मंन्त्रिमण्डल संसद की अधिक महत्त्व नहीं देता है और संसद भी मन्त्रियों द्वारा पेश किए गए कानून को पास कर देती है। इस प्रकार द्वि० दलीय प्रणाली (Two Party System) ने भी संसद की प्रभुसत्ता को सीमाओं में वांध दिया।[1]

ऊपर की गई चर्चा से यह सिद्ध हो जाता है कि आज अंग्रेज़ी संसद की प्रभुसत्ता वास्तव में केवल एक कानूनी वात ही रह गई है। वहुत सी घटनाओं ने मिलकर आज संसद की स्थिति को काफी कमजोर कर दिया है। इन घटनाओं में शायद सवसे वड़ी घटना वर्तमान राजनैतिक दलों का कठोर अनुसासन है और मंत्रीमंडल का दलों द्वारा जनता के साथ सीधा सम्बन्ध है। किन्तु इस पर भी यह वात ठीक नहीं दिखाई देती कि संसद की प्रभुसत्ता केवल एक कहानी मात्र है। उसकी सत्ता भले ही सीमित हो गई है फिर भी संसद के महत्व को अंग्रेज़ी सरकार में भुलाया नहीं जा सकता या कम नहीं समझा जा सकता। संसद ही वास्तव में अंग्रेज़ी शासन प्रणाली की केन्द्र है। कानून तथा राजनैतिक दृष्टिकोण से इसका महत्व कम नहीं है, भले ही इसकी सत्ता जिसकी चर्चा डायसी (Dicey) करता है वहुत हद तक सीमित हो चुकी है।

कामन सभा
(House of Commons)

कामन सभा व्रिटिश लोकतन्त्र की एक अनुपम संस्था है।[2] यह संसार का प्राचीनतम लोकप्रिय सादन है जिसे व्रिटिश संसद की समस्त शक्तियां प्राप्त हैं। व्रिटिश संसद की सम्पूर्ण प्रभुसत्ता वास्तव में कामन सभा में ही निवास रखती हैं। **स्पेन्सर वालपोल** (Spencer Walpole) के शव्दों में जव कोई मन्त्री संसद से सलाह लेता है तो वह कामन सदन से परामर्श करता है और जव सम्राट या सम्राज्ञी संसद को भंग करती हैं तो वह कामन सदन का विघटन करती है।[3] कामन सदन का महत्व वतलाऐ हुए **सर सिडनी लो** (Sir Sidney Low) लिखते है, कि कामन सभा विश्व की महत्वपूर्ण सार्वजनिक संस्था है। इस का गौरवपूर्ण प्राचीन रूप, इस का प्रेरणा से भरा हुआ इतिहास, इसकी शानदार प्रथाएं, इस का यौवनमय उत्साह तथा शक्ति एक आदर्श विद्यायिका के रूप में, व्रिटिश राष्ट्रीय जीवन में इसका सम्वन्ध और संविधान के प्रशासकीय यन्त्र में इस का स्थान यह सभी वातें इसे एक विचित्र

---

1. For details read chapter VII on "Party-System."
2. Hill, "the Background of European Government," p. 66.
"The House of. Commons is the most characteristic institution of British Democracy.
3. Spencer Walpole, Electorate and the Legislature, p. 48.

स्थिति प्रदान करती हैं।"[1] यह एक प्रतिनिधि सदन है और ब्रिटिश शासन व्यवस्था का एक आवश्यक अंग है। ब्रिटिश संसद की प्रभुसत्ता वास्तव में कामन सदन में ही निवास करती है।

कामन सभा की रचना
(Composition of the House of Commons)

कामन सभा एक पूर्ण निर्वाचित संस्था है और आज इसकी सदस्य संख्या 630 है। इनका चुनाव जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप से होता है। इसमें 511 इंगलैंड के, 36 वेल्स के, 71 स्काटलैंड तथा उत्तरी आयरलैंड के सदस्य हैं। आरम्भ से कामन सभा की सदस्य संख्या निश्चित नहीं रही है। 1944 में कामन सदन के सदस्यों की संख्या 615 से 640 कर दी गई। परन्तु 1948 में इसे फिर घटा दिया गया। 1948 से पहले विश्वविद्यालयों को इस सदन में विशेष प्रतिनिधि भेजने का अधिकार था, परन्तु 1948 के जन प्रतिनिधित्व ऐक्ट (Representation of People's Act 1948) के द्वारा इस व्यवस्था का अन्त कर दिया गया है। इसके साथ द्वि सदस्य निर्वाचन क्षेत्र प्रणाली भी समाप्त कर दी गई हैं। एक सदस्य एक समय केवल एक ही चुनाव क्षेत्र (Constituency) से चुना जा सकता है। अब सदस्यों का चुनाव एक सदसीय चुनाव क्षेत्र (Single Member Constituency) के आधार पर होता है।

कामन सदन के सदस्यों का निर्वाचन वयस्क मताधिकार (Adult Franchise) के आधार पर होता है जिस में 21 वर्ष की आयु के प्रत्येक नागरिक को बिना किसी भेदभाव के मत का अधिकार प्राप्त है। 1918 के प्रतिनिधियम द्वारा व्यस्क स्त्रियों को पुरुषों के समान अधिकार प्राप्त हुए। स्नानतकों (Graduates) को दो मत देने का अधिकार था। एक तो वह आम चुनाव में मत दे सकते थे और दूसरे विश्वविद्यालयों के प्रतिनिधियों के चुनाव में वह भाग ले सकते थे। 1948 के कानून द्वारा इस प्रकार के दोहरे मतदान का अन्त कर दिया गया पुरानी प्रथा के अनुसार आक्सफोर्ड तथा कैम्ब्रिज विश्वविद्यालयों के स्नातकों को दो दो प्रतिनिधि भेजने का अधिकार था। अब इसे भी समाप्त कर दिया गया है। आज इंगलैंड में एक व्यक्ति एक मत का सिद्धान्त है। किसी भी मतदाता को कामन सभा

---

1. Sidney Low "Government of England." p. 213

"The House of Commons is the most remarkable public meeting in the world. Its venerable antiquity, its inspiring history, its splendid traditions, its youthful spirit and energy, the unrivalled influence it has exercised as the model of Parliaments, its inseparable connections with the vitality of the English Nation, its place as the visible if a centre and the working motor of our constitutions will thus give a unique postion.

के निर्वाचन में दो मत डालने का अधिकार प्राप्त नहीं है।

चुनाव क्षेत्र का निर्माण भी भोगौलिक क्षेत्र पर किया जाता है। हर चुनाव क्षेत्र में मतदाताओं की संख्या 50,000 है इंगलैंड के कामन सदन के सभी लोगों का प्रतिनिधित्व करता है। ब्रिटेन में शायद कोई ही ऐसा व्यवसाय होगा जिसे कामन सदन में प्रतिनिधित्व प्राप्त न हो।

सदस्यों के लिए योग्यताएं (Qualifications of the Members) :—कामन सभा की सदस्यता प्राप्त करने के लिये कुछ मान्यताएं निर्धारित की गई है जो निम्नलिखित हैं :—

(1) वह इंगलैंड का नागरिक हो।

(2) उसकी आयु 21 वर्ष हो।

(3) उम्मीदवार का नाम किसी भी निर्वाचन क्षेत्र की सूचि में ही अर्थात् उसे कामन सदन के निर्वाचन में मत डालने का अधिकार हो।

(4) वह किसी भी क्षेत्र का निवासी हो। अमेरिका के निम्न सदन की तरह यह आवश्यक नहीं कि वह उसी क्षेत्र का निवासी हो जहां वो निर्वाचन लड़ रहा हो।

अयोग्यताएं (Disqualifications)—कामन सभा का निर्वाचन व्यस्क मताधिकार (Adult Franchise) के आधार पर होता है और जिसमें 21 वर्ष और उस से बड़ी आयु के प्रत्येक नागरिक को वोट देने का अधिकार है, परन्तु फिर भी बहुत से व्यक्तियों का मताधिकार (Franchise) के अधिकार से वंचित रखा गया है जो निम्नलिखित हैं :—

(1) एंग्लिकन (Anglican), स्काटिश तथा रोमन चर्चों के पादरी।

(2) सरकारी ठेका प्राप्त व्यक्ति।

(3) विदेशी और दिवालिये।

(4) मानसिक रोगों से पीड़ित व्यक्ति।
(Insane and Mentally Deficient persons)

(5) कुलीन जन (Peers)

(6) क्राउन की सेवा में कार्य करने वाले व्यक्ति जैसे न्यायधीश और सरकारी कर्मचारी।

(7) ऐसे व्यक्ति जिन्हें चुनाव सम्बन्धी भ्रष्टाचारी अपराधों के लिये न्यायलयों द्वारा दण्ड मिला हो। ऐसे व्यक्ति सात वर्ष बाद निर्वाचन लड़ सकते हैं।

(8) सरकार से पैन्शन प्राप्त करने वाले व्यक्ति।

(9) अवस्यक नागरिक जिन की आयु 21 वर्ष से कम हो।

(10) ऐसे निर्धन व्यक्ति (Paupers) जिन्हें सार्वजनिक समस्याओं में रखा गया हो।

अवधि (कार्यकाल) (Tenure) कामन सभा की अवधि (Duration) :— 5 वर्ष है। इसके सदस्य पांच वर्ष के लिये निर्वाचित होते हैं, परन्तु सम्राट प्रधान मन्त्री की सिफारिश पर सदन को पांच वर्ष से पहले भी भंग करवा सकता है।

कामन सभा को अपनी अवधि बढ़ाने या घटाने का पूर्ण अधिकार हैं। 1911 के संसदीय ऐक्ट (Parliament Act of 1911) के पास होने से पहले कामन सदन का कार्यकाल 7 वर्ष था जब उसी वर्ष अवधि को घटाकर पांच वर्ष कर दिया गया 1940 में दो बार आम चुनाव (General Elections) हुए और 1911 में निर्वाचित कामन सदन द्वितीय महायुद्ध के कारण 1945 तक कायम रहा। इस प्रकार कामन सभा की अवधि पूर्ण रूप से निश्चित नहीं है। किसी भी समय प्रधान मन्त्री कामन सदन का विघटन करवा के आम चुनाव करा सकता है।

सदस्यों के विशेषाधिकार
(Privileges and Rights of the Members)

कामन सदन के सदस्यों की कुछ विशेषाधिकार प्राप्त हैं ताकि वह अपने संसदीय कर्त्तव्यों का ठीक प्रकार से पालन कर सकें। सदस्यों के मुख्य विशेषाधिकार निम्नलिखित हैं :—

(1) कानून सदन के सदस्यों का राजा या रानी तक पहुंचने का सामूहिक अधिकार हैं। यह अधिकार व्यक्तिगत सदस्यों को प्राप्त नहीं है।

(2) कामन सदन के सदस्यों को 1000 पौंड वार्षिक वेतन तथा पौंड भत्ता मिलता है। वह कामन सदन के सदस्य निर्वाचित होने पर ही इस वेतन तथा भत्ते के अधिकारी हो जाते हैं, चाहे वह इसकी बैठकों में उपस्थित न हों क्योंकि इंगलैंड में ऐसा कोई उपबन्ध नहीं है जो सदस्यों को इस की बैठकों में भाग लेने के लिए बाध्य कर सके।

(3) कामन सदन के सदस्यों को सदन की बैठक से 40 दिन पहले तथा 40 दिन बाद तक किसी भी प्रकार के दीवानी (Civil) मुकदमे में गिरफ्तार नहीं किया जा सकता।

(4) कामन सभा के किसी भी ऐसे सदस्य को जिसने लोक सदन के विशेषाधिकारों का उल्लंघन किया हो, दण्ड देने का अधिकार प्राप्त है।

(5) निर्वाचन सम्बन्धी झगड़ों तथा सदस्यों की वैधिक योग्यताओं का अन्तिम निर्णय देने का अधिकार सदन के सदस्यों को प्राप्त हो।

(6) सदस्यों को सदन में भाषण की स्वतन्त्रता (Freedom of Speech) प्राप्त है। इस विशेषाधिकार की प्राप्ति के लिये सदस्यों की कई कठिनाइयों का सामना करना पड़ा है।

(7) कामन सभा को अपनी कार्यवाही पर नियन्त्रण करने का पूर्ण अधिकार हैं।

कामन सभा की शक्तियां और कार्य
(Powers and Functions of the House of Commons)

कामन सभा ब्रिटिश शासन पद्धति का एक महत्त्वपूर्ण अंग है और इसे इतना प्रभावशाली स्थान प्राप्त है कि संसद की सभी शक्तियां और कार्य कामन सभा के ही पास है। इस की शक्ति और अधिकार क्षेत्र इतना व्यापक और पूर्ण है कि इस की सीमाएं नहीं बांधी जा सकती। सिद्धान्त में कामन सभा ब्रिटिश संसद का निम्न सदन है परन्तु व्यवहार में इसे सभी विषयों पर कानून बनाने, उन की पुष्टि करने उन्हें बढ़ाने और उनकी व्याख्या करने की सर्वोच्च शक्ति प्राप्त है। कामन सभा ही इंगलैंड की संसद है। 1911 और 1949 के संसदीय अधिनियमों से वित्तिय तथा साधारण कानून के क्षेत्र में इसे सर्वोच्च स्थिति प्राप्त हो गई है।

बेजहाट (Bagehot) ने कामन सदन के कार्यों को निम्नलिखित भागों में बांटा है :—

(1) इसे जनता का प्रतिनिधित्व प्राप्त है।
(2) इसका मुख्य कार्य विधि निर्माण का है।
(3) प्रशासनीय मामलों में राष्ट्र की सूचना प्रदान करना।
(4) राष्ट्र के वित्त पर कामन सदन का पूर्ण अधिकार है।
(5) राष्ट्र की राजनीतिक शिक्षा प्रदान करना।
(6) कामन सभा अपने समक्ष आने वालों विषयों पर जनता की इच्छा से अभिव्यक्त करती है।[1]

1946 में संसद की स्थायी समिति ने कामन सभा के निम्न कर्त्तव्यों का वर्णन किया है।

(1) कानून सभा जनमत का प्रतिनिधित्व करती है।
(2) इसे वित्त पर नियन्त्रण प्राप्त है।
(3) इसे सरकारी नीति निर्धारण करने का पूरा अधिकार है।
(4) यह देश के लिये विधि निर्णय करती है।

संक्षेप में हम कामन सदन की शक्तियों का निम्नलिखित भागों में वर्णन करेंगे।

(1) **विधायनी शक्तियां** (Legislative Powers)
(2) **वित्तीय शक्तियां** (Financial Powers)

---

1. Bagehot—The English Constitution—p. 178.

(3) कार्यपालिका पर नियन्त्रण (Control over the Executive)

विधायनी शक्तियां (Legislative Powers) :—कामन सभा इंगलैंड की मुख्य विधि निर्माण संस्था है और इस क्षेत्र में इसकी शक्तियां सर्वोच्च हैं, और विश्व का कोई विधायनी सदन इसके समक्ष ठहर नहीं सकता।[1] इसे नये कानून बनाने पुराने कानूनों को रद्द करने तथा संविधान को संशोधन करने के सभी अधिकार प्राप्त हैं। इंगलैंड में शासन पद्धति एकात्मक (Unitary) होने के नाते कामन सभा देश के लिये किसी भी प्रकार का कानून बना सकती है। 1911 और 1949 के संसदीय अधिनियमों ने लार्ड सदन की शक्तियों पर सीमाएं निर्धारित करके इसे विधि निर्माण क्षेत्र में प्रथम स्थान प्रदान कर दिया है। ब्लेकस्टोन (Blackstone) के अनुसार, "संसद (कामन सभा) को धार्मिक या लौकिक, नागरिक, सैनिक, समुन्द्री तथा फौजदारी, सभी प्रकार के विषयों पर कानून बनाने, उनकी पुष्टि करने उन्हें बढ़ाने तथा उनकी व्याख्या करने की सर्वोच्च सत्ता प्राप्त है।"[2] डी टाकविल (De Tocqueville) के अनुसार संसद को संविधान में परिवर्तन करने का पूर्ण अधिकार है। क्योंकि संविधान में लगातार परिवर्तन हो रहे हैं इसलिये वास्तव में उस का पृथक विस्तार नहीं है। संसद विधान सभा (Legislative Assembly) और संविधान सभा (Constituent Assembly) दोनों है। आग और जिंक (Ogg and Zink) के अनुसार संसद को सामन्य कानून के किसी भी नियम के संशोधन करने या समाप्त करने, न्यायालय के किसी भी निर्णय को अस्वीकार करने और किसी भी स्थापित परम्परा को अवैध धोषित करने का पूर्ण अधिकार है। संक्षेप में कामन सदन कोई भी ऐसा कार्य कर सकती है जिसे मनुष्य विभिन्न कानूनों द्वारा प्राप्त कर सकता है।

वित्तीय शक्तियां (Financial Powers)—कामन सभा देश के वित्त पर पूर्ण नियन्त्रण रखती है। बजट तथा वित्तीय विधेयक केवल कामन सदन में ही प्रस्तुत किए जा सकते हैं। 1911 के संसदीय अधिनियम के अनुसार वित्तिय विषयों

---

1. Munro—The Government of Europe—p. 163.

"As a representative law making body the Britlsh House of Commons has no rival in age, for nearly six centuries have run their course, since the faithful Commons began to function as a separate chamber."

2. Blackstone—Commentaies on the Laws of England.

"Parliment has sovereign and uncontrollable authority in the making, confirming. enlarging, restraining, abrogating repealing, reviving and expounding of laws cencerning matters of all possible denominations."

में कामन सदन को अन्तिम अधिकार सौंप दिये हैं। 1911 के संसदीय अधिनियम के अनुसार जिस वित्तीय बिल को कामन सभा पास कर दे और जिसे उसने लार्ड सदन में अधिवेशन समाप्त होने के एक मास पूर्व भेज दिया हो, एक मास पश्चात् सम्राट की स्वीकृति प्राप्त होने पर अधिनियम का रूप धारण कर लेगा चाहे लार्ड सदन ने उस प्रस्ताव पर अपनी सहमति प्रदान न की हो। इस प्रकार वित्तीय विधेयकों पर लार्ड सदन के अधिकार केवल औपचारिक हैं, अन्तिम सत्ता कामन सदन में निहित है।

इस के अतिरिक्त कामन सभा बजट पर भी पूर्ण नियन्त्रण रखती है। इसकी स्वीकृति प्राप्त किए बिना न तो सरकार कोई टैक्स लगा सकती है और न ही किसी भी प्रकार का व्यय कर सकती है। कामन सभा कर निर्धारित करती है, उसका विनियोग (Appropriation) करती है, हिसाब किताब देखती है और व्यय के तरीकों की आलोचना करती है। इस तरह कामन सभा देश के कोष पर पूर्ण नियन्त्रण रखती है।

कार्यपालिका पर नियन्त्रण
(Control over the Executive)

कामन सभा देश के प्रशासन का निरीक्षण करती है और मन्त्री मण्डल पर नियन्त्रण रखती है। कामन सभा का मुख्य कार्य मन्त्री मण्डल का निर्माण करना होता है। यह बहुमत दल के नेता को मन्त्री मण्डल बनाने का निमन्त्रण देती है। इंगलैंड में संसदीय प्रणाली की सरकार है। इसमें अधिकांश मन्त्री कामन सभा के सदस्य हैं और एक प्रथा के अनुसार प्रधान मन्त्री भी कामन सभा का सदस्य होता है। मन्त्री अपने पदों पर उसी समय तक रहते हैं जब तक उन्हें कामन सदन का विश्वास प्राप्त रहता है। यदि कामन सदन मन्त्री मण्डल की नीतियों को अस्वीकार करदें, तो उसे त्याग पत्र देना पड़ता है। इस तरह कामन सदन का मुख्य कार्य मन्त्रीमण्डल का निर्माण करना, उस का समर्थन करना और उनको पदच्युत (Overthrow) करना होता है। कोई मन्त्रिमण्डल कामन सदन की इच्छाओं का उल्लंघन नहीं कर सकता। शासक दल (Ruling Party) को सदा इस बात का ध्यान रहता है कि विरोधी दल किसी भी समय आवश्यकता पड़ने पर अपना मन्त्री मण्डल बना सकता है। हैरीसन (Harrison) के अनुसार यह कामन सभा का कर्त्तव्य हैं कि वह मन्त्रीमण्डल को ऐसे ढ़ंग से नियन्त्रित रखे कि उस का देश के जनमत से सम्बन्ध कायम रहे क्योंकि इंगलेंड में सरकार का निर्माण तथा विघटन जनमत के अनुकूल होता है। संसद शासन और शसितों के बीच एक केन्द्र का कार्य करती है जिसके द्वारा दोनों एक दूसरे को प्रभावित करते हैं।[1]

---

1. W. Harrison—The English constitution—P 44.
1. Neumann R. G.—European and Comparative Govt.. P 70
"Parliament is said to be the focus of interaction between government and the governed by which each affects and moulds the other."

कामन सभा कई तरीकों द्वारा कार्यपालिका पर नियन्त्रण रखती है :—

(1) **प्रश्नों द्वारा प्रशासकीय कार्यों के सम्बन्ध में जानकारी प्राप्त करवे :—** कामन सदन के सदस्य सरकारी कार्य के सम्बन्ध में मन्त्रीयों से प्रश्न पूछ सकते हैं और वह सरकार को उसके कार्य करने की व्याख्या करने के लिए विवश कर सकते हैं और मन्त्रियों का कर्त्तव्य होता है कि वह कामन सभा के सदस्यों को सन्तुष्ट करे। प्रश्न पूछने की प्रक्रिया एक ऐसा साधन है, जिसके द्वारा कामन सदन का मन्त्रीमण्डल के ऊपर नियन्त्रण रहता है बुरे शासन को रोकने के लिए तथा सरकार और उसके अधिनस्थ अधिकारियों के कार्यों की आलोचना करने का इससे अधिक प्रभावशाली और कोई साधन नहीं है। मन्त्रीयों को सदा इस बात का ध्यान रखना चाहिए कि जब सदन में उस के सम्बन्ध में कोई प्रश्न पूछा जाता है तो वह उस का ठीक उत्तर देकर सदस्यों को सन्तुष्ट कर सके।"[1] कोई भी सदस्य एक **दिन में तीन से अधिक प्रश्न नहीं पूछ** सकता है। कामन सदन की बैठक आरम्भ होने के पश्चात एक घन्टे का समय मन्त्रियों से प्रश्न पूछे जाने के लिए नियत किया जाता है, जिसे प्रश्नों का घन्टा (The Question Hour) कहते हैं। लावेल ने इस के महत्व का वर्णन करते हुए लिखा है कि "इस से प्रशासन की दक्षता भी कायम रहेगी और अधिकारियों में नौकरशाही (Bureaucracy) की प्रवृति भी कम उत्पन्न होगी।" इस तरह प्रश्नों द्वारा सरकार के प्रत्येक विभाग की जानकारी सदस्यों को प्राप्त हो जाती है और सरकारी विभागों का कार्य ठीक चलता है। प्रश्न पूछने की प्रणाली का बहुत ही महत्व है। इसके डर से सरकारी कर्मचारी तथा कार्यपालिका सदस्य उत्तरदायी बने रहते हैं और अपनी नीति का संचालन ठीक प्रकार से करते हैं। प्रो० लास्की (Laski) इस सम्बन्ध में लिखते हैं कि प्रश्न पूछने के कई महत्वपूर्ण लाभ हैं। इस के परिणामस्वरूप सरकार के कारनामे तथा शासन के विभागों की जानकारी जनता के सामने आ जाती है। इस से उन्हें इस बात का ज्ञान रहता है कि जनता उनके कार्यों की देखरेख कर रही है। इसके भय से मन्त्रीपरिषद के सदस्य तथा प्रशासकीय सेवाएं चौकन्नी (Alert) हो जाती है और वह लोग जिन्हें अपने कार्यों तथा नीतियों के उत्तर देने पड़ते हैं इस बात की सर्वदा कोशिश करते रहते हैं कि वह अपने कार्य को ठीक रूप से कर सकें।[2]

(2) **आलोचना का कार्य (Criticism) :—**कामन सभा का मुख्य कार्य मन्त्रिमण्डल की आलोचना करना है। इस आलोचना की उत्तरदायिता विरोधी दल के नेता को सौंपी जाती है जिसे सरकारी कोष से वेतन प्राप्त होता है। विरोधी दल का नेता सम्भावित

---

1. Albert—Parliament—P. 113.
2. Laski—Parliamentary Government in England—P. 151

The process of questioning has important results. It brings the work of the Departments of the state into public view. It makes them realize that they are functioning under a close public scrutiny, which will Continuously test their efficiency and honesty.

प्रधान मन्त्री होता है। कामन सभा में विरोधी दल का कार्य सरकारी नीतियों तथा आदेशों के दोषों को सदन के सामने लाना होता है ताकि मन्त्रीमण्डल को मनमाने कानून को पास करने से रोका जा सके। इस आलोचना के फलस्वरूप शासन जनमत के अनुसार चलता है और कार्यपालिका तानाशाह (Dictator) बनने से रुक जाती है। विरोधी दल द्वारा सरकारी नीति की आलोचना शासन की कमियां जनता के सामने आ जाती है। यह आलोचना प्रजातन्त्रीय (Democratic) शासन को सफल बनाने में सहायता प्रदान करती है। इस से सचाई निकलती है और सरकारी विभागों में उत्तरदायिता की भावना बनी रहती है "लास्की (Laski) के अनुसार इस से अच्छी और कोई प्रणाली नहीं हैं जिस से प्रशासन को सीमाओं के अन्तर्गत रखा जा सके।[1]

(3) **काम रोको प्रस्ताव** (Adjournment Motions) :—कामन सभा के सदस्यों को देश के किसी महत्वपूर्ण विषय पर वाद विवाद करने के लिए प्रस्ताव (Motion) प्रस्तुत करने का अधिकार है। सरकार का ध्यान किसी महत्वपूर्ण मामलें पर लाने के लिए विरोधी दल के सदस्य कामरोको प्रस्ताव सदन के समक्ष रखते हैं, जिसका अभिप्राय यह है कि सदन विचाराधीन विषयों को कुछ समय के लिए स्थागित (Postpone) करदे और कामरोको प्रस्ताव के द्वारा विवादग्रस्त प्रश्न के ऊपर अपना सारा ध्यान लगा दे। इस प्रस्ताव के लिए आवश्यक है कि इस के पक्ष में कम से कम सदन के 40 सदस्य हों। शासक दल कामरोको प्रस्ताव से भयभीत बना रहता है, क्योंकि कार्यपालिका को अपनी कार्यवाही को ठीक सिद्ध करना आवश्यक हो जाता है। इस प्रस्ताव पर खुल कर विचार होता है और यदि मन्त्रीमण्डल अपनी कार्यवाही को औचित्य सिद्ध न करदे और अगर यह बहुमत से पास हो जाए तो मन्त्रीमण्डल को त्याग पत्र देना पड़ेगा। इस प्रस्ताव से इस बात की गारन्टी रहती है कि सरकार जो कुछ भी करती है वह सब दिन के प्रकाश में करती है और अपने सब कार्यों के लिए कामन सभा के प्रति उत्तरदायी है।[2]

(4) **निर्वाचकों की शिकायतोंको दूर करना** (Ventilation of Grievances) :—कामन सदन एक ऐसा सार्वजनिक स्थान है जहाँ जनता की शिकायतों को खोलकर रखा जाता है। संसद के सदस्य सरकारी विभागों की आलोचना करते हैं और

---

1. Laski—Parliamentary Govt., in England P. 147
"No better method has ever been devised for keeping administration up to the marke.'

Laski—Partiamentary Government in England.

2. It assures t hat what Government does, will overwhelmingly have to be done in the light of the day answered for in the light of the day also.

निर्वाचकों की शिकायतों को सदन के समक्ष रखते हैं। कोई भी शासन जनता के सभी वर्गों को प्रसन्न नहीं रख सकता "इसलिए सरकार का निर्माण करने के पश्चात कामन सभा का महत्वपूर्ण कार्य जनता की शिकायतों को दूर करना होता है"[1] सहकारी आन्दोलन को यह शिकायत है कि वितमन्त्री (Chancellor of Exchequer) अधिक करो द्वारा उनके मुनाफों को कम कर रहा है। इन शिकायतों का अर्थ यह होगा कि सरकार की सार्वजनिक परीक्षा हो रही है, इसलिए सरकार का यह कर्तव्य हो जाता है कि इसका सन्तोषजनक उत्तर दे।[2]

(5) **अविश्वास का पत्र** (No-confidence Motion) :— कामन सभा एक ऐसा प्लेटफार्म है जहाँ मन्त्रिमण्डल अपनी नीति का स्पष्टीकरण करता है और यदि वह संसद को सन्तोषजनक तरीके से सन्तुष्ट न कर सके तो उसके विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव (No-confidence) पारित करके उसे पद से हटाया जा सकता है। गम्भीर प्रश्नों पर विरोधी दल के सदस्य सरकारी नीति को अस्वीकार करके उसके विरुद्ध अविश्वास का पत्र रखते हैं जिस पर खुव ज़ोर से वाद विवाद होता है और यदि वह वहुमत से पास हो जाए तो वह सरकार की मौत का चिन्ह होगा। इस वाद विवाद में सदन की शासक पार्टी के सदस्य, तथा विरोधी दल के प्रमुख सदस्य खूव वड़ चढ़ कर भाग लेते हैं। इस प्रस्ताव के द्वारा सत्तारूढ़ दल को मनमानी कार्यवाही करने से रोका जा सकता है। प्रो० लास्की (Laski) लिखता है कि जिस शासन प्रणाली में इस प्रथा का प्रयोग नहीं किया जा सकता वहाँ अत्याचारी शासन की प्रवृति (Tendency) अधिक होगी"।[3]

(6) **कामन सदन में वाद विवाद का समापन** (Closure of Debate in the House of Commons) :—कामन सदन में वाद विवाद को निवन्ध नहीं छोड़ा जा सकता, वल्कि संसद के समय की रक्षा करने के लिए अनेक प्रयोगों का उपयोग किया जाता है। यदि वाद विवाद को एक अनिश्चित समय के लिए छोड़ दिया जाए तो कई महत्वपूर्ण तथा गम्भीर समस्याएं बिना वाद विवाद के रह जाएगी और किसी विषय पर निर्णय के लिए लम्बी प्रतीक्षा करनी पड़ेगी। सदन की इच्छा से वाद विवाद को समाप्त करने के उपाय को समापन (Closure) कहते हैं। The System of shorten-

---

Laski H. J. : op. cit ......p. 147

1. After forming a Government, the most essential function of the House of Commons is the ventilation of grievances.

2. Laski, H. J. op. cit......p. 147
"The Government must seek to introduce a Satisfactory answer to the claim of grievance.

3. Laski H. J. : op. cet.. ...p. 149
"Nothing makes responsible Government so sure. Where this power is absent, the room for tyranny is always wide.

ing the Debate is called Closure).

सदन में वाद विवादों को समाप्त करने की आवश्यकता 1881 में अनुभव हुई जब आयरलैंड के प्रतिनिधियों ने आयरलैंड की स्वतन्त्रता के लिए सदन के समय का दुर्पयोग आरम्भ कर दिया। उस समय स्पीकर के पास कोई भी ऐसा साधन नहीं था जिसके द्वारा सदन में हुए वाद विवादों पर अंकुश लगाया जाए। इस तरह राजनीतिज्ञियों का ध्यान इस ओर गया। सन् 1881 में विवादों को नियन्त्रत तथा संक्षिप्त करने के उपायों की व्यवस्था की गई।

साधारण समापन (Simple Closure) :—इसके अनुसार कामन सभा के किसी भी विशेष विषय पर वाद विवाद को समाप्त करने का अधिकार प्राप्त है। कोई भी सदस्य यह प्रस्ताव रख सकता है कि "प्रश्न पर मत लिया जाए" (The Question be now put to vote) यह स्पीकर की इच्छा पर निर्भर है कि वह उस प्रस्ताव को स्वीकार या अस्वीकार करे। एक प्रथा के अनुसार यदि प्रस्ताव को 100 सदस्यों का समर्थन प्राप्त हो तो स्पीकर इसे स्वीकार कर लेता है और वाद विवाद समाप्त हो जाता है। इसके पश्चात उस प्रश्न पर मत दान (Voting) लिया जाता है। साधारण समापन का प्रयोग तब भी किया जा सकता है यदि कोई सदस्य अपना भाषण समाप्त न कर पाया हो। यदि स्पीकर ठीक न समझे तो इस प्रस्ताव को स्थगित भी कर सकता है।

विभागीय समापन (Closure by Compartment or Guillotine) :—इस प्रणाली को विभागीय समापन अथवा गिलोटिन समाप्ति कहते हैं। इस प्रथा में विधेयकों के कई भाग कर दिए जाते हैं और प्रत्येक भाग के लिए अलग अलग समय निश्चित कर दिया जाता है। अर्थात उस अवधि के अन्दर ही उस विषय पर होने वाले वाद विवाद को समाप्त किया जाए। यदि उस विषय पर होने वाला वाद विवाद समाप्त नहीं होता तो निश्चित समय के बाद उसको रोक दिया जाता है तुरन्त ही मतदान कर लिया जाता है। इस तरह किसी भी अधिनियम की सम्बन्धित धारायें जिन पर समय के कम होने के कारण वाद विवाद नहीं हो सका, यदि बहुमत उसके पक्ष में हो तो वह भी विधेयक का अंग बन जाता है। फिर इस बात का कोई भय नहीं रहता कि अमुक बिल के किसी भाग पर वाद विवाद हुआ कि नहीं।

कांगरू समापन (Kangaroo Closure) :—कामन सदन में वाद विवाद को समाप्त करने की एक और विधि है जिसे कंगारू समापन कहा जाता है इस का प्रथम उपयोग 1909 में किया गया। इस समापन में यह व्यवस्था की जाती है कि स्पीकर उन धाराओं पर वाद विवाद करवाए जिन्हें वह उपयुक्त समझता है। और बाकी धाराओं को छोड़ दे। यह विधि काँगरू (Kangaroo) के चाल के समान हैं। इस तरह रिपोर्ट स्टेज (Report Stage) के बाद अधिनियम के कुछ संशोधनों को छोड़ देने की प्रणाली को कांगरू समाप्ति (Kangaroo Closure) कहते हैं। इस

का प्रयोग गिलोटिन के साथ भी किया जा सकता है और सदन के समय की बहुत बचत की जा सकती है। सदन के कार्य को ठीक रूप से चलाने के लिए यह प्रणाली स्पीकर को महत्त्वपूर्ण शक्ति प्रदान करती है।

(7) **शैक्षणिक कार्य** (To Impart Training) :—कामन सदन का एक और महत्वपूर्ण कार्य जनता को राजनैतिक शिक्षा प्रदान करना है क्योंकि इसके द्वारा जनता में राजनैतिक चेतना का विकास होता है जो शासन चलाने में बहुत सहायक सिद्ध होती है। कामन सभा का वाद विवाद जनता को राजनैतिक शिक्षा प्रदान करता है और इस वाद विवादों का जन साधारण पर बहुत प्रभाव पड़ता है और वह राजनैतिक कार्यों में अधिक रुचि लेना आरम्भ कर देते हैं। **न्यूमैन** (Neumann) ने इस सम्बन्ध में लिखा है कि अमेरिका में राजनैतिक नेतृत्व पाने के अनेक साधन है परन्तु इंगलैंड में एक ही साधन है और वह है कामन सभा।[1] इसके द्वारा सरकार और प्रजा के बीच की प्रतिक्रियाएं संसद में अभिव्यक्त होती हैं और संसद ही एक ऐसा मार्ग है जिसके कारण वह एक दूसरे को प्रभावित करते हैं।

ब्रिटिश संसद में विधि निर्माण·
(Lgislation in the British Parliament)

ब्रिटिश संसद का प्रमुख काम विधि निर्माण है। यह देश के लिए कानूनों का निर्माण करती है जिसे कार्यपालिका लागू करती है। पालियामेंट (Parliament) की शक्ति और अधिकार क्षेत्र इतना पूर्ण हैं कि इसकी सीमायें नहीं बांधी जा सकती। संसद को धार्मिक लौकिक, नागरिक, सैनिक, समुन्द्री अथवा फौजदारी सभी प्रकार के विषयों पर विधि निर्माण करने की सर्वोच्च शक्ति प्राप्त है। आरम्भ में विधि निर्माण इस का काम नहीं था परन्तु धीरे-धीरे संसद ने राजा की कानून निर्माण सम्बन्धी सभी कामों को अपने अधिकार क्षेत्र में ले लिया है। आज स्थिति यह हैं कि सम्राट को संसद द्वारा पारित कानूनो पर विटो (Veto) शक्ति प्राप्त नहीं है। पिछली दो शताब्दियों से, **समाज्ञी एन** (Anne) के समय से, सम्राट या सम्राज्ञी ने इस अधिकार का प्रयोग नहीं किया और संसद की विधि निर्माण पर सर्वोच्चता (Supremacy) कायम रही है। इंगलैंड में एकात्मक राज्य स्थापित होने के कारण ब्रिटिश संसद को विधि निर्माण क्षेत्र में इतना अधिकार प्राप्त है कि यह सम्पुर्ण देश के लिए विधि निर्माण की क्षमता रखती है। इसके साथ साथ संसद को संविधान में भी संशोधन करने का पूर्ण अधिकार प्राप्त है। यह विधान सभा (Legislative Assembly) तथा संविधान सभा (Constituent) दोनों ही है।

---

1. Neumann, R. G. "European and Comparative Government...
...*p.* 77

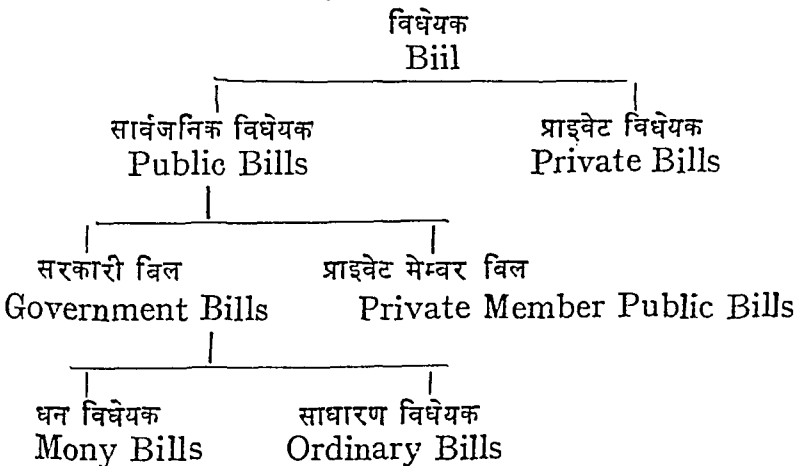
"In America there are many roads to political leadership, but in Great Britian there is only one—The House of Commons."

क्राऊन (Crown) की अनुमति केवल एक औपचारिक शक्ति बन गई है।

विधि निर्माण की प्रक्रिया
(Legilative Procedure)

विभिन्न प्रकार के विधेयक (Kinds of Bills) :—ब्रिटिश संसद में विधि निर्माण की प्रक्रिया को वर्णन करने से पहले विभिन्न प्रकार के विधेयकों के सम्बन्ध में जानकारी प्राप्त करना आवश्यक है। बिलों या अधिनियमों को प्राय: दो भागों में विभाजित किया जाता है। पब्लिक बिल (Public Bill) और प्राइवेट बिल (Private Bill)।

सार्वजनिक विधेयक (Public Bill) :—सार्वजनिक बिल वह विधेयक होता है जिस का सम्बन्ध समूचे राष्ट्र से होता है जो या तो सम्पूर्ण जनता या उसके बड़े भाग से सम्बन्ध रखता है। इस प्रकार इस का प्रभाव सर्वसाधारण पर है। उदाहरण के तौर पर करो में परिवर्तन करने वाले अधिनियम या नए प्रशासनिक विभाग स्थापित करने वाले कानून इस क्षेत्रों के अन्तर्गत आते हैं।

प्राइवेट विधेयक (Private Bill) :—इसके विपरीत प्राइवेट या व्यक्तिगत विधेयक वे हैं जो किसी स्थान विशेष या जनता के या वर्ग विशेष से सम्बन्ध रखते हैं। इस प्रकार प्राइवेट बिल का सम्बन्ध किसी स्थान, विशेष कम्पनी, नगरपालिका अथवा संस्था या व्यक्ति से है। इस प्रकार किसी शहर में नए मार्ग का निर्माण या नियम को पुराने मार्ग को विस्तृत करने या रोशनी व्यवस्था में सुधार करने या किसी कोई विशेष कार्य करने का अधिकार देने वाले विधेयक इस वर्गीकरण के अन्तर्गत आते हैं। प्राइवेट बिल का उद्देश्य किसी राष्ट्र के सामान्य कानून में परिवर्तन करना नहीं है बल्कि किसी विशेष क्षेत्र के कानून को बदलना, विशेष व्यक्तियों को अधिकार देना या उनके दायित्वों को कम करना है। सार्वजनिक विधेयकों और प्राइवेट बिलों को पारित करने की विधि भी भिन्न-भिन्न हैं।

सार्वजनिक विधेयकों को दो भागों में बाँटा जा सकता है (a) सरकारी विधेयक (Government Bills) (b) प्राइवेट मेम्बर सार्वजनिक विधेयक। सरकारी विधेयकों को संसद में प्रस्तुत करने का उत्तरदायित्व प्रायः सरकारी सदस्यों या मन्त्रियों का होता है और यह मन्त्रियों द्वारा प्रस्तावित किए जाते हैं। इसके विपरीत प्राइवेट मेम्बर सार्वजनिक विधेयक वे हैं जिन्हें संसद का कोई भी सदस्य संसद में प्रस्तुत कर सकता है। जो मन्त्रीमण्डल का सदस्य नहीं हैं तब इसे प्राइवेट सदस्य का सार्वजनिक विधेयक (Private Member Public Bill) कहते हैं। दोनों में अन्तर केवल इतना ही है कि जब सार्वजनिक बिल (Public Bill) मन्त्रीमण्डल के सदस्यों द्वारा संसद में प्रस्तुत किए जायं तो वह सरकारी विधेयक है और जब इनके अतिरिक्त कोई भी संसद का सदस्य इन्हें प्रस्तुत करे तो वह प्राइवेट मेम्बर पब्लिक बिल कहलाते हैं। संसद में प्रस्तुत होने वाले विधेयकों में अधिकाँश भाग सरकारी विधेयकों का ही होता है।

सरकारी विधेयक (Government Public Bill) :—सरकारी विधेयकों को फिर दो भागों में बाँटा जा सकता है (a) धन विधेयक (Money Bill) (b) साधारण विधेयक। धन बिल वे बिल हैं जिनमें खर्चे की माँग की गई हो या नए कर लगाने का सुझाव हो। साधारण बिल वे बिल हैं जिनका सम्बन्ध धन से न होकर प्रशासन से से हो।

सार्वजनिक विधेयकों को पास करने की विधि

(Method of Passing the Public or Govenment Bill)

सार्वजनिक विधेयक संसद में मन्त्रिमडण्ल के सदस्यों द्वारा किसी भी एक सदन में प्रस्तुत किया जा सकता है। किसी सार्वजनिक विषय के सम्बन्ध में सब से पहले एक ड्राफ्ट (Draft) तैयार किया जाता है। फिर इस की रूप रेखा के सम्बन्ध में निर्णय हो जाने के बाद संसदीय परामर्शदाता कौंसिल (Parliamentary Council Office) में भेज दिया जाता है जहाँ इस का अन्तिम विस्तार ड्राफ्ट (Draft) तैयार किया जाता है। मन्त्रिमण्डल फिर एक बार फिर इस पर अन्तिम विचार करता है और फिर इसे संसद के दोनों सदनों में किसी भी सदन में पेश किया जाता है। अधिकतर सार्वजनिक बिल कामन सदन में ही प्रस्तुत किए जाते हैं। प्रतिवर्ष 90 से लेकर 150 बिल संसद द्वारा पास किए जाते हैं। सार्वजनिक विधेयक को कानून बनने से पहले पाँच स्टेज (Stages) से गुजरना पड़ता है यह पाँच स्तर निम्नलिखित हैं —

(1) **पूरस्थापना तथा प्रथम वाचन** (Introduction and Frist Reading) :—प्रथम विधेयक को पूरस्थापक सदस्य प्रस्तुत करने का नोटिस देता है जो दिन के आदेश (Order of the Day) में छप जाता है तब स्पीकर विधेयक के प्रस्तावक को पुनः स्थापित करने का आदेश देता है। सदन में विधेयक के प्रस्तावित होने के पश्चात् सदन का क्लर्क (Clerk of the House) इसके शीर्षक को सूत्र

ज़ोर से पढ़ कर सुनाता है। इसे ही विधेयक का पहला वाचन (First Reading) कहते हैं। इस वाचन में विधेयक पर कोई वाद विवाद नहीं होता। विधेयक को सदन विना किसी कठिनाई के स्वीकार कर लेता है। परन्तु दस मिनट के नियम के अनुसार विधेयक का प्रस्ताविक सदस्य एक संक्षिप्त भाषण देता हैं और इसके उत्तर में एक छोटा सा भाषण विरोधी दल की ओर से दिया जाता है। इस स्तर में कोई मतदान नहीं होता। प्रथम वाचन एक अपने आप की जाने वाली (Automatic) क्रिया है। इसके बाद यह सरकारी गज़ट (Official Gazette) में छप जाता है और विधेयक की छपी हुई प्रतियाँ सदस्यों को पढ़ने के लिये बाँट दी जाती हैं। प्रथम वाचन में द्वितीय वाचन की तिथि निश्चित की जाती है।

द्वितीय वाचन (Second Reading) :—द्वितीय वाचन विधेयक की एक महत्वपूर्ण स्थिति है। निश्चित समय पर मन्त्री प्रस्ताव रखता है कि विधेयक पर द्वितीय वाचन किया जाए (The bill be now read a second time)। इस वाचन में पूर्ण विधेयक की पृथक-पृथक धाराओं पर वाद विवाद होता। विधेयक का प्रस्तावक उस की विशेषताओं का वर्णन करता है। यह स्थिति विधेयक के जीवन का अन्तिम निर्णय कर देती है। इस वाचन के समय विधेयक के उद्देश्यों, प्रयोजनों और सिद्धान्तों पर खूब वाद विवाद होता है। विधेयक के समर्थकों और आलोचकों में लड़ाई होती है। द्वितीय वाचन में विधेयक का स्पष्टीकरण किया जाता है और सदन को समझाने का प्रयत्न किया जाता है कि इसकी आवश्यकता क्यों पड़ी। इसके बाद विस्तृत वाद विवाद होता है। यदि विरोधी दल बिल की आलोचना करना चाहे तो यह प्रस्ताव रखता है कि विधेयक का द्वितीय पठन आज के दिन छ: मास के पश्चात् (This day after six months) रखा जाए। इस तरह विरोधी दल सरकार की शक्ति को जाँचता है। विरोधी दल विचारधीन विधेयक का विरोधी प्रस्ताव भी पेश कर सकता है। इसके बाद विधेयक पर मतदान लिया जाता है। यदि मतदान में सरकार की हार हो जाती है तो मन्त्रीमण्डल को त्यागपत्र देना पड़ता है और यह उसके विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव (Motion of No-Confidence) माना जाता है। परन्तु सरकार की हार की सम्भावनाएं प्राय: बहुत कम होती हैं, क्योंकि साधारणतय बहुमत सदस्यों के समर्थन से विधेयकों पर मतदान का परिणाम सरकार के पक्ष में होता है। इस प्रकार द्वितीय वाचन बिल का एक महत्वपूर्ण स्तर है जब कि विधेयक के मूल सिद्धान्तों को अन्तिम रूप में स्वीकार या अस्वीकार कर लिया जाता है। जो विधेयक द्वितीय वाचन में सफलता पूर्वक पारित हो जाता है उसके असफल होने की अब कोई सम्भावना नहीं रहती और उसे अगले स्तर में लाया जाता है। इस प्रकार इंगलैण्ड का द्वितीय वाचन यूरोपीय महाद्वीप में प्रचलित साधारण वाद विवाद की तरह हैं जो विधेयक के पारित होने से पहले की प्रक्रिया के अनुकूल है।

कमेटी स्टेज (Committee Stage):—जब विधेयक के सिद्धान्तों को स्वीकार

कर लिया जाता है तो फिर इसे रिपोर्ट के लिये किसी स्थायी या प्रवर समिति में भेज दिया जाता है। स्पीकर विल को प्राय: किसी एक स्थायी समिति में भेज देता है। कुछ विशेष परिस्थितियों में विधेयक की प्रवर सीमति में भी भेजा जाता है। लौवल के अनुसार, "प्रवर समिति (Select Committee) में भेजने से विधेयक की मात्रा में एक पत्र और वढ़ जाता है क्योंकि वहां से लौटने पर विधेयक को किसी स्थायी समिति या सम्पूर्ण सदन की समिति में भेजा जाता है।"

समिति स्तर में विल के ऊपर विस्तार पूर्वक वाद विवाद होता है। विधेयकों की एक एक पृथक धारा पर वड़ी सूक्ष्म परीक्षा होती है और इन पर अच्छी तरह से विचार किया जाता है। समितियां बिलों पर विचार के लिये विशेषज्ञों (Experts) की सेवाओं को प्राप्त कर सकती है क्योंकि विशेषज्ञ सदन की कार्यवाही में भाग नहीं ले सकते। सीमित स्तर में विल का गहरा निरीक्षण होता है, इसकी प्रत्येक धारा का निरीक्षण किया जाता है और इस स्तर में नए संशोधन भी प्रस्तुत किए जाते हैं। समिति स्तर में विधेयक के मार्ग दर्शन का कार्य सरकार ही करती है। सार्वजनिक विधेयकों के सम्वन्ध में एक मन्त्री विधेयक का इन्चार्ज होता है ताकि संशोधन करते समय विल के मूल सिद्धान्त वैसे के वैसे बने रहें। समिति द्वारा विधेयक पर निरीक्षण के वाद उसकी रिपोर्ट तैयार की जाती हैं जिसे समिति का सभा पत्ति सदन के समक्ष प्रस्तुत करता है।

प्रतिवेदन स्तर

(Report Stage)

समिति की रिपोर्ट एक निश्चित सदन में पेश की जाती है। समिति का प्रधान प्रतिवेदन (Report) सदन के समक्ष रखता है। यदि समिति स्तर में कुछ संशोधन उपस्थित किए गए हों तो रिपोर्ट स्तर (Report Stage) पर विधेयक की प्रत्येक धारा पर विचार किया जाता हों। यदिं किसी विधेयक पर सम्पूर्ण सदन की समिति (Committee of whole House) में विचार हो चुका हो, उस का प्रतिवेदन स्तर (Report Stage) केवल उपचार मात्र होता है। इस स्तर में भी संशोधन प्रस्तुत किए जा सकते हैं। इस स्टेज पर सदन विधेयक पर दोबारा विचार करता है। विधेयक की एक एक अलग धारा को लिया जाता है। उस पर प्रस्तुत किए गए प्रस्तावों पर विचार किया जाता है। इसके पश्चात् अगली धारा पर इसी प्रकार विचार विमर्श होता है। धाराओं पर विचार करते समय समिति की रिपोर्ट को भी विचारधीन रखा जाता है। रिपोर्ट स्तर काफी लम्बा होता है क्योंकि इसमें विधेयक के प्रत्येक उपवन्ध पर चर्चा होती है और मतदान होता है। विभिन्न प्रकार के समापन (Closures) का प्रयोग भी इसी स्तर में किया जाता है। यदि सरकार विधेयक को शीघ्र पारित करना चाहती हो तो वह समापन प्रस्ताव (Closure Motion) का सहारा लेती है।

तीसरा वाचन
(Third Reading)

जब रिपोर्ट स्तर की सारी कार्यवाही हो चुकती है तो इसके पश्चात् यह प्रस्तावित किया जाता है कि विधेयक का तृतीय वाचन कर लिया जाए। यह कामन सदन में बिल की अन्तिम अवस्था होती है और विधेयक पर सामान्य विचार होता है। किसी भी प्रकार के नए संशोधनों को पेश नहीं किया जाता क्योंकि सदन में यह बिल की अन्तिम सीढ़ी है। इस स्तर में विधेयक को जिस रूप में भी हो स्वीकार या अस्वीकार कर लिया जाता है। यह केवल एक औपचारिक स्तर है। विरोधी दल सदन को बतलाता हैं कि उसके सहयोग के कारण एक अच्छे विधेयक का निर्माण हुआ है। वाद विवाद के अन्त में एक प्रस्ताव रखा जाता है कि विधेयक का तृतीय वाचन कर लिया जाए इस पर विभाजन होता है और उसका परिणाम घोषित किया जाता है और तुरन्त ही विधेयक को सदन द्वारा पास समझा जाता है। डा० फाइनर (Finer) के अनुसार "तृतीय वाचन एक राजनैतिक औपचारिक प्रक्रिया है।"

लार्ड सदन में विधेयक
(Bill in the House of Lords)

तीसरे वाचन के पश्चात् कामन सदन में विधेयक का जीवन समाप्त हो जाता है और इसे लार्ड सदन में भेजा जाता है। लार्ड सदन में भी विधेयक को इन्हीं पाँचों स्तरों (Stages) से गुजरना पड़ता है। लार्ड सदन में पास होने के पश्चात् सम्राट की स्वीकृति के लिये चला जाता है। राजकीय अनुमोदन (Royal Assent) प्राप्त करने पर यह स्टेच्यूट बुक (Statute Book) में लिख दिया जाता है और सरकारी गजट में छप जाता है।

वित्तीय विधायक (Financial Legislation) :—1911 के पार्लियामेंट एक्ट ने सम्पूर्ण वित्तीय बिल पास करने की शक्तियां कामन सदन को प्रदान कर दी हैं। कामन सदन का स्पीकर आज अपने प्रमाण-पत्र (Certificate) से यह सिद्ध करता है कि अमुक बिल वित्तीय बिल है। ऐसे बिल में लार्ड सभा न तो कोई संशोधन कर सकती है और न ही उसे रद्द कर सकती है। यदि लार्ड सभा इसे पास न करना चाहे तो अधिक से अधिक वह केवल इसके पास होने में एक महीने का विलम्ब कर सकती है। किन्तु उसके बाद यह बिल लार्ड सभा के विरोध के बावजूद भी पास हो जाता है। डा० फाइनर (Finer) लिखता है कि वित्तीय विधेयक का उद्देश्य सरकार को खर्च करने के लिए पैसे देना होता है तथा नये कर लगाना भी इसी में शामिल है। इसलिए यह बिल मंत्रिमंडल द्वारा तैयार किया जाता है, विशेष रूप से वित्तीय बिल अथवा बजट वित्त मंत्री (Chancellor of Exchequer) द्वारा तैयार किया जाता है। संसद इस पर बहस करती है और इसे पास करती है।[1]

---

1. Finer, Herman. op. cit.......p. 127.

वजट तैयार करने में पहला चरण खर्चे के 'Estimates' तैयार करना है और ऐसे सुझाव देना है जिससे वार्षिक खर्च करने के लिए धन राशि इकट्ठी की जा सके। खर्चे के एस्टीमैट का कार्य वहुत लम्वा और पेचीदा होता है। वित्त-मंत्री खर्च करने वाले देश के सभी विभागों से उक्त जानकारी इकट्ठी करता है। यह वात ध्यान में रखनी चाहिए कि एक वार वजट तैयार हो जाने पर कामन सदन में केवल इस पर वहस ही होती है और सरकार वहुमत द्वारा इसे ज्यों का त्यों ही पास करवा लेती है।

वित्तीय नियम (Financial Rules) :—कामन सदन में वित्तीय विधेयक को पास करने के लिए निम्नलिखित नियमों को अपनाया जाता है :—

(1) एक वहुत पुराने स्थायी नियम (Standing order No. 63), जो रानी ऐन (Queen Anne) के समय वनाया गया था, वित्तीय विधियक राजा के मंत्री द्वारा ही संसद में पेश होना चाहिए।

(2) कामन सदन वित्तीय भागों को तभी पास करता है जवकि यह समूचे सदन की समिति (Committee of the Whole House) से प्रारम्भ हो।

(3) इस पर निश्चित समय पर ही वहस होती है। वजट प्रतिवर्ष अप्रैल के आरम्भ में पेश किया जाता है।

(4) संसद द्वारा पैसा निश्चित उद्देश्यों को पूरा करने के लिए तथा निश्चित समय में खर्च करने के लिए दिया जाता है।

वजट अप्रैल के आरम्भ में पेश किया जाता है और इस पर विचार करने के लिए समूचे सदन की समिति वना दी जाती है जिसे "Committee of Ways and Means" कहा जाता है। इससे यह स्पष्ट हो जाता है कि वजट के लिए या वित्तीय विधेयकों के लिए कामन सदन में किसी स्थायी वित्तीय समिति का प्रयोग नहीं किया जाता। वाद विवाद के वाद जुलाई में एक वित्तीय एक्ट (Finance Act) के रूप में, खर्चे के लिए सभी प्रस्ताव पास कर दिये जाते हैं। इस एक्ट द्वारा पूरे वर्ष में सरकार की कर लगाने कीं नीति निश्चित की जाती है।

पूर्ती (Supply) :—संसद का दूसरा कार्य वित्तीय विधियक में यह होता है कि यह सरकार को पैसा प्राप्त करने का अधिकार दे। इस भाग पर वाद-विवाद के लिए सदन स्पीकर के अधीन सप्लाई समिति (Committee of Supply) का रूप धारण कर लेता है। जुलाई के महीने तक पूरे एस्टिमेटस (Estimates Appropriation Bill) के रूप में पास हो जाता है और इसके आधार पर सरकार के विभिन्न विभाग अपने आंकड़ो के अनुसार खर्च करने का अधिकार प्राप्त कर लेते हैं।

दो वातें विशेष ध्यान में रखने योग्य हैं। पहली वात यह है कि सदन का वाद विवाद के समय पर कोई अधिकार नहीं। इसके लिए 26 दिन निश्चित हैं। अन्तिम दिन सभी खर्च पास हो जाने चाहिएं। यदि किसी भाग पर कोई वहस न हुई हो तो

भी इसे पास करना आवश्यक होता है। दूसरे सदन खर्चे पर कड़ा नियंत्रण रखता है और इसी के आधार पर भ्रष्टाचार को रोका जा सकता है। इस कार्य को सदन अपने एक विशेषज्ञ, (Comptroller and Auditor General) तथा वित्त समिति या पब्लिक अकाऊंटस समिति (Public Accounts Committee) के द्वारा करता है। यदि इन्हें किसी खर्चे पर कोई सन्देह उत्पन्न हो तो यह विभाग के अकाऊंट अधिकारियों को बुलाकर पूछताछ कर सकती है। प्रथा अनुसार इस समिति में 15 सदस्य होते हैं और इसका कार्य बहुत प्रभावशाली है।

कामन सभा की समितियां

(Committees of the House of Commons)

कानून निर्माण का कार्य कठिन तथा जटिल है। विधान मन्डल के सभी सदस्य पर्याप्त समय न होने के कारण उन पर विस्तारपूर्वक विचार नहीं कर पाते। सरकार का कार्य क्षेत्र इतना बढ़ गया है कि कामन सदन उन सब का परीक्षण करने में असमर्थ है। इस लिए संसार के समस्त विधानमण्डलों में विधायकों पर विस्तृत विचार विमर्श करने के लिए समितियों (Committees) का प्रयोग करते हैं।''[1] जिसके फलस्वरूप सदन का बहुत सा समय बच जाता है। आधुनिक संसदीय समितियों का निर्माण 1882 में किया गया था। समितियों में विधेयकों की सूक्ष्म परीक्षा होती है, तथा वे इन पर विचार करते समय विशेषज्ञाओं की सेवाओं को भी प्राप्त करती है। क्योंकि ऐसे विशेषज्ञ सदन की बैठकों में हाज़िर नहीं हो सकते।

संसदीय समितियों का एक और लाभ यह भी है कि सदस्यों के विवादस्पद प्रश्नों पर अपने विचार प्रकट करने का अधिक समय नहीं मिलता और सरकार भी सदन में विरोधी दल के दृष्टिकोण को अपनाने के लिए तैयार नहीं होती चाहे वह दृष्टिकोण कितना अच्छा ही क्यों न हो। जब कि समितियां विरोधीदल के विचारों को अपना कर विधेयकों पर सर्व साधारण की छाप लगा देती हैं और विचारधीन प्रश्नों पर विचार भी अच्छे प्रकार से होता है।

स्थायी समितियां (Standing Committees) :—दूसरे वाचन के बाद, प्रत्येक अवित्तीय सार्वजनिक विधेयक (Public Bill,other than Money Bill) किसी न किसी स्थायी सीमति के पास भेज दिया जाता है। यदि सदन यह प्रस्ताव पास करदें कि विधेयक किसी प्रवर सीमति या सम्पूर्ण सदन की सीमति के पास भेज दिया जाए तो बिल को स्थायी सीमति की बजाय उस सीमति के पास भेज दिए जाते हैं।

Munro—The Government of Europe......p. 174.

1. In legislative bodies throughout the world a large part of the preliminary work is assigned to committees. The House of Commons is no exception.

रचना :—यह समितियां प्रत्येक अधिवेशन के आरम्भ में ही नियुक्त की जाती हैं और अधिवेशन की समाप्ति तक चलती हैं। 1907 में इन की संख्या चार और 1919 में 6 हो गई। परन्तु किसी भी समय इन की संख्या 6 से अधिक नहीं है। इन समितियों के नाम वर्ण अक्षरों पर आधारित होते हैं जैसे (A, B, C, D)। पांचवी स्थायी समिति आवश्यकतानुसार नियुक्त की जाती है। छटी स्थायी समिति स्काटलैंड सम्बन्धी बिल की स्थायी समिति (Standing Committee on Scottish Bills) है। जिसमें केवल स्काटलैंड के सदस्य शामिल होते हैं और स्काटलैंड से सम्बन्ध रखने वाले सभी बिल देखरेख के लिए इस समिति को भेजे जाते हैं। इस प्रकार कामन सदन की यही एक स्थायी समिति अमेरिका की कांग्रेस (Congress) की समितियों की भांति विशेषाधिकार प्राप्त समिति है। इन समितियों के सदस्यों की नियुक्ति चुनाव समिति (Committe of Selection) द्वारा होती है। चुनाव समिति की नियुक्ति सदन में दलों के नेता लोगों द्वारा होती हैं। प्रत्येक स्थायी समिति में सदस्यों की संख्या 30 से 50 के बीच होती है इसके अतिरिक्त 15 से 25 तक सहकारी सदस्य नियुक्त करने का अधिकार है जो विशेष विषयों में विशेषज्ञ (Experts) होते हैं। यह लोग विचाराधीन विषयों में ज्ञान रखते हैं और विधि निर्माण में अपनी राय देकर सहायता करते हैं। स्थायी समितियों के सभापतियों की नियुक्ति अध्यक्ष पद तालिका (Chairman's panel) में से लिए जाते हैं जिसका नामांकन, चयन करने वाली समिति (Committee of Selection) करती है। जिस में कम से कम दस व्यक्ति होते हैं सभापति की नियुक्ति एक विधेयक के ऊपर विचार करने के लिए होती है और वह कार्य समाप्त होने पर हट जाता है। स्थायी समिति को सभापति की शक्तियां विस्तार पूर्ण होती हैं और वह वाद विवाद की समाप्ति का प्रस्ताव स्वीकार कर सकता है अथवा मुखबन्ध (Guillotine) का प्रयोग करके वाद विवाद का अन्त कर सकता है।

स्थायी समितियां कामन सभा में बहुत महत्वपूर्ण कार्य करती हैं इसलिए इन्हें सूक्ष्म कामन सभा (Miniature House of Commons) भी कहा जाता है। यह समितियां बहुउद्देश्य समितियां हैं इन्हें विशेषज्ञ समितियां नहीं कहा जा सकता। दूसरे देशों में भी स्थायी समितियां होती हैं परन्तु उनका सम्बन्ध अलग अलग विषयों से होता है जैसे शिक्षा समिति, घरेलू मामलों की समिति इत्यादि परन्तु इंगलैंड में स्थायी समितियों के कार्यक्षेत्र विशेष रूप से अलग अलग नहीं हैं वह किसी भी मामले पर विचार कर सकती हैं।

प्रवर समितियां (Select Committees) :— प्रवर समितियां उन विधेयकों की जांच के लिए बनाई जाती हैं जिन में कोई नये सिद्धान्त अन्तर्गत होते हैं या विधेयक नये प्रकार का होता है जिस पर पहले कोई कानून न बना हो। इन विषयों पर ये विशेष छानबीन करती हैं। यह समितियां विधेयकों के जटिल प्रश्नों पर विचार करती हैं। प्रवर समिति में सदस्यों की संख्या 15 से अधिक नहीं होती और यह व्यक्ति विचाराधीन विषय सम्बन्धित विशेषज्ञ (Experts) ही होते हैं। कामन सभा का कोई भी सदस्य

दूसरे वाचक (Second Reading) के बाद यह प्रस्ताव रख सकता हैं कि समिति की नियुक्ति होनी चाहिए।

कार्य (Functions) :—ये समितियाँ विधेयकों की वारीकी से छानबीन करती हैं। व्यक्तियों को गवाही (Evidence) देने के लिए बुला सकती हैं। सदस्य इकट्ठे करती हैं और उन सूचनाओं का परीक्षण (Examination) तथा आवश्यक पत्रों और रिकार्डों (Records) को भी मंगवा सकती हैं। सारी कार्यवाही का विस्तारपूर्ण विवरण रखा जाता है और रिपोर्ट के साथ छापा जाता है। फिर यह समितियाँ परिणाम निकालती हैं और अपनी रिपोर्ट तैयार करके सदन के समुख रख देती हैं। सदन इसकी सिफारिशों (Recommendations) को स्वीकार या अस्वीकार कर सकता है। इस प्रकार सदन इसके निर्णयों को मानने के लिए वाध्य नहीं है। प्रत्येक अधिवेशन में इस प्रकार की कई समितियाँ वनाई जाती हैं। जो अपना कार्य समाप्त करने के वाद समाप्त हो जाती हैं।

इसके सदस्यों की नियुक्ति वरण समिति (Committee of Selection) द्वारा होती है और समिति का सभापति सदस्यों की पैनिल द्वारा चुना जाता है। यह समिति स्थायी समितियों की अपेक्षा अधिक स्वतन्त्र रहती है क्योंकि इसके सदस्य सचेतकों (Whips) के हस्ताक्षेप से विमुक्त होते हैं।

सत्र समितियाँ

(Sessional Select Committees)

कुछ प्रवर समितियाँ ऐसी होती हैं जो सत्र के आरम्भ से लेकर अन्त तक नियुक्ति होती है। इन समितियों के सदस्य सदन के पूर्ण अधिवेशन के लिए नियुक्त किए जात हैं। इसलिए इन्हें सत्र प्रवर समितियाँ (Sessional Select Committees) कहते हैं। यह कुछ विशेष विषयों जैसे याचकाओं पर विचार करने के लिए नियुक्त की जाती हैं जो सदन के सामने आते हैं। इनमें से कुछ प्रमुख समितियाँ निम्नलिखित है। चुनाव समिति भी एक सत्र समिति होती हैं :—

(1) लोक लेखा समिति (The Committee of Public Accounts)

(2) चुनाव समिति (Selection Committee)

(3) स्थायी आदेश समिति (The Standing Order Committee)

(4) विशेषाधिकार समिति (The Committee of Privileges)

(5) परिनियत व्यवस्थापन समिति (The Committee on Statutory Instruments)

(6) अनुमान समितियाँ (Estimate Committees)

सम्पूर्ण अधिवेशन के लिए प्राय: लगभग दस समितियाँ नियुक्त की जाती हैं।

संयुक्त समितियाँ (Joint Committees) :—कई वार किसी विशेष विषय की छानबीन करने के लिए कामन सभा तथा लार्ड सदन दोनों सदनों की

संयुक्त समिति नियुक्त की जाती है। इसका उद्देश्य किसी ऐसे विषय पर विचार करना होता है जिसके सम्बन्ध में दोनों सदनों में हलचल पाई जाती है। यह समिति अपनी रिपोर्ट देने के बाद समाप्त हो जाती है। इस का सभापति कोई पीयर (Peer) होता है और इसकी रिपोर्ट दोनों सदनों में प्रस्तुत की जाती है। ऐसी समिति की सम्भावना प्राय: बहुत कम होती है। इसका सब से अच्छा उदाहरण 1933 में भारतीय संविधान के सुधारों के लिए नियुक्त की गई संयुक्त प्रवर समिति (Joint Select Committee) थी।

प्राइवेट विधेयकों की समतियां
(Committees on Private Bills)

प्राइवेट बिलों के निरीक्षण के लिए सरकारी बिलों की तरह समितियाँ नियुक्त होती हैं। इस समितियों की संख्या सदन में प्रस्तुत और सरकारी विधेयकों की संख्या पर निर्भर होती हैं। इन समितियों के सदस्यों की वरण समिति (Committee of Selection) उस सूची के आधार पर चुनती है जो पार्टी संचेतकों (Party whips) द्वारा बनाई जाती हैं। इन समितियों के सदस्यों की संख्या अधिक नहीं होती। लार्ड सदन में इन की संख्या पाँच है। और कामन सभा में इनकी संख्या चार है। इन समिति के सदस्यों को यह घोषणा करनी पड़ती है कि समिति के सामने प्रस्तुत बिलों पर उन का कोई व्यक्तिगत स्वार्थ या हित नहीं है। सदस्यों को प्राय: निष्पक्ष होकर कार्यवाही करनी पड़ती है।

ये समितियाँ उन विधेयकों पर विचार करती हैं जो दूसरे वाचन (Second Reading) में मान्यता प्राप्त कर चुके होते हैं। यह न्यायालयों की तरह विधेयकों की जाँच पड़ताल करती हैं और यह अर्ध न्यायिक समिति (Quasi Judicial lines) पर कार्य करती है। बिलों से प्रभावित सभी व्यक्तियों को अपने विचार प्रकट करने का अवसर दिया जाता है। पक्ष या विपक्ष में वकील अपनी युक्तियां प्रस्तुत कर सकते हैं। इसकी रिपोर्ट प्राय: सदन द्वारा स्वीकार कर ली जाती है।

इसका सभापति सदस्यों में ही सम्मिलित होता है जिसे वरण समिति (Committee of Selection) नामांकुन करती है। सभापति को अपने निर्णायक वोट (Casting vote) का भी अधिकार होता है।

कामन सभा का स्पीकर
(Speaker of House of the Commons)

स्पीकर कामन सदन का सर्वोच्च पदाधिकारी तथा प्रमुख व्यक्ति है और उसका पद सम्मानित, मर्यादा तथा प्रभाव का पद है। निश्चय रूप से यह नहीं कहा जा सकता कि यह पद कब शुरू हुआ। सर थामस हंगरफोर्ड (Sir Thomas Hungerford) जो 1377 में इस पद के लिए चुना गया, पहला व्यक्ति था जिसे स्पीकर कहा गया जबकि उससे पहले भी यह पद उपस्थित था। पुराने समय में कामन सदन का काम

कानून बनाना नहीं होता था । कानून राजा ही बनाता था । कामन सदन के सदस्य राजा को केवल किसी कानून को बनाने या सुधारने की प्रार्थना ही कर सकते थे। कामन सदन के सदस्य स्पीकर द्वारा ही इस प्रार्थना को राजा तक पहुंचाते थे । इस कारण इस पदाधिकारी का नाम स्पीकर पड़ा क्यों कि उसे राजा के सामने कामन सदन के सदस्यों की प्रार्थना को पढ़ना होता था। सदन में जैसा कि आज कल होता है उसे कुछ अधिक बोलने की आवश्यकता नहीं होती थी।

स्पीकर का चुनाव (Election of Speaker) :—डा० आग (Ogg) कहता है कि "**स्पीकर के स्वयं चुनाव के अधिकार को प्राप्त करना कामन सदन की एक एतिहासिक विजय थी।**"[1] प्रारम्भ में राजा ही स्पीकर को नियुक्त करता था। बहुत सा समय बीत जाने पर इस पद के लिए चुनाव शुरू हो गया। किन्तु व्यक्ति को मनोनीत करने का अधिकार राजा के पास ही रहा । आज भी यही प्रथा है कि भले ही कामन सदन स्पीकर का चुनाव करता है तो भी चुने हुए व्यक्ति की स्वीकृति क्राउन प्रदान करता है। 1679 के बाद आज तक किसी भी चुने हुए स्पीकर की स्वीकृति को राजा ने रोका नहीं है। इस कारण आज सम्राट की स्वीकृति केवल एक रस्म ही बन कर रह गई है। आज स्पीकर, प्रत्येक संसद आम चुनाव के बाद चुने हुए सदस्यों में से चुनती है और वह कामन सदन के अगले चुनाव तक काम करता है।

संयुक्त राज्य अमेरिका के प्रतिनिधि सदन के स्पीकर के विरुद्ध कामन सदन के स्पीकर का महत्त्व तथा प्रभाव इस बात पर स्थिर है कि वह सदन का निर्दलीय तथा निष्पक्ष अधिकारी है। डा० फाइनर (Finer) लिखता है "**वह (स्पीकर) सदन का निष्पक्ष अध्यक्ष हैं, उसका मुख्य कार्य यह देखना है कि सदन में वाद-विवाद क्रम अनुसार हो, सदन की शक्ति का सम्मान हो, कानून बनाने तथा राष्ट्रीय नीति पर नियन्त्रण विधि पूवर्क हो, तथा वह इस बात का ध्यान रखे कि सदन में अल्पमत तथा अन्य लोगों की बोलने की स्वतन्त्रता सुरक्षित रहे।**"[2] जहाँ तक यह सम्भव है कामन सदन के स्पीकर को निष्पक्ष तथा निर्दलीय ही रखा जाता है। उसकी इस स्थिति को कायम रखने के लिए कई अभिसमय तथा प्रथाएं अंग्रेज़ी संविधान में काम करती हैं। इन बातों का वर्णन करते हुए **डा. हरमन फाइनर** (Finer) निम्नलिखित आठ प्रथाओं का वर्णन

---

1. Ogg, Fredrick, A......"European Government and Politics" ......p. 242

2. Finer, Herman : op. cit......p. 137.

"He is the impartial presiding officer of the House, with the weighty functions of seeing that debate is orderly, that the authority of the House is respected, that the procedure for the making of Law and control of policy is maintained, and he must keep speech free with special concern for the minorities in the House."

करता है ।[1] लिये चुना जाता है । फ्रांस में स्पीकर
1. स्पीकर संसद की पूरी अवधि तक के
का चुनाव केवल एक अधिवेशन के लिए होता है और इससे वह दलों के परस्पर
झगड़ों से मुक्त नहीं होता । इंगलैंड में स्पीकर एक बार चुने जाने के बाद संसद की
दलीय झगड़ों तथा गुटबन्धियों से पूरी अवधि तक मुक्त होता है ।
2. 1722 से इंगलैण्ड में यह प्रथा चली आ रही है कि यदि कोई स्पीकर दोबारा
सदन के लिए चुनाव लड़े तो साधारणतय: उसका कोई विरोध नहीं किया जाता और
चुनाव के बाद उसे फिर स्पीकर के पद के लिए सदन के सदस्यों द्वारा चुन लिया जाता
है । 1727 में आनसलो (Onslow) पूरे 34 वर्ष तक सदन का स्पीकर बना रहा ।
साधारणतय: एक स्पीकर कम से कम 10 या 15 वर्ष तक अपने पद पर रहता है ।
3. 1839 से एक और प्रथा जो, स्पीकर को निदर्लीय बनाने में सहायता करती
है, यह है कि चुनाव के बाद सदन के मुख्य दलों के नेता आपस में बैठकर सदन के
स्पीकर के लिए एक ऐसे व्यक्ति को चुन लेते हैं, जो सर्वसमिति से सदन का स्पीकर
चुना जाए, स्पीकर को सर्व समिति से चुनने का उद्देश्य उसके प्रति सम्मान को
बढ़ाता है ।
4. स्पीकर को निष्पक्ष तथा निदर्लीय बनाने के लिए सदन से बाहर आम चुनाव
में भी 1895 से, यह प्रथा चली कि जिस निर्वाचन क्षेत्र से सदन का स्पीकर दोबारा
चुनाव लड़े उस क्षेत्र में विरोधी दल अपना प्रतिनिधि नहीं खड़ा करेगा, ताकि स्पीकर
निर्विरोध (unopposed) चुना जा सके । 1935 और फिर 1945 में मज़दूर दल
(the Labour Party) ने इस प्रथा को तोड़ दिया और निर्वाचन क्षेत्र में स्पीकर
के विरुद्ध अपने उमीदवार खड़े किये, परन्तु दोनों बार उन्हें मुंह की खानी और उनके
उमीदवार बुरी तरह से हार गये । 1950 फिर एक स्वतन्त्र मज़दूर उमीदवार ने स्पीकर
का निर्वाचन क्षेत्र में विरोध किया, परन्तु चुनाव में उसे बहुत बुरी हार मिली । इस
तरह 1714 से लेकर आजतक केवल 4 या 5 बार इस प्रथा को तोड़ा गया परन्तु
चुनाव में लोगों ने स्पीकर के विरोधी उमीदवार को बुरी तरह पराजित किया । कार्टर
(Carter) के शब्दों में इससे यह सिद्ध होता है कि "**मतदाता स्पीकर को चुनाव क्षेत्र
से दोबारा चुने जाने की प्रथा के उसी तरह समर्थक हैं जिस तरह सदन में विभिन्न
राजनैतिक दल इस प्रथा को स्थिर रखने के हक में हैं कि स्पीकर आम चुनाव के बाद
दोबारा सदन का स्पीकर चुना जाये** ।"[2]

1. Ibid.
2. Carter, G. M. & others ! "The Government of Great Britain" ...p. 120

"It seems, therefore, that the electorate is as determined to maintain the tradition that Speaker should be re-elected to the House as the parties have been to maintain the tradition of re-election with in the chamber."

5. सदन के स्पीकर पद को सम्भालने के बाद, चुना हुआ सदस्य सभी राजनैतिक दलों तथा क्लबों या सामुदायों से अपना सम्बन्ध तोड़ लेता है।

6. स्पीकर को कास्टिंगमत (Casting vote) देने का अधिकार है परन्तु सदन की यह प्रथा है कि वह अपने निर्णायक मत का प्रयोग इस ढंग से करेगा कि सदन में दलीय व्यवस्था में कोई अन्तर न आये।

7. वह किसी वाद विवाद में भाग नहीं लेता।

8. उसके निर्वाचन क्षेत्र की देख-भाल पड़ोसी निर्वाचन क्षेत्र के उमीदवार करते हैं क्योंकि स्पीकर किसी भी राजनैतिक उल्झन से चुनाव में भी अपने आपको निष्पक्ष रखता है।

इन प्रथाओं के कारण स्पीकर आज सदन का निदर्लीय तथा निष्पक्ष मुख्य धिकारी है और वह अपनी निष्पक्ष सेवाओं के कारण कामन सदन की प्रतिष्ठा तथा प्रतिभा का मुख्य स्तम्भ है। 1945 में सदन के स्पीकर कर्नल डगलस कल्फिटन ब्राउन (Colonel Douglas Clifton Brown) ने स्पीकर की स्थिति पर बड़े महत्त्वपूर्ण शब्दों में कहा था कि **"स्पीकर के नाते, मैं न तो सरकार का व्यक्ति हूं, न ही विरोधी पक्ष का व्यक्ति हूं, मैं केवल कामन सदन का सेवक हूं......।"**[1]

वेतन (Emoluments) :—स्पीकर के पद को बड़े गौरव तथा सम्मान का पद समझा जाता है। वही स्पीकर सफलता पूर्वक कार्य कर सकता है जो निपुण हो, इमानदार और निष्पक्ष हो। सम्मान क्रम में उसका स्थान कौंसिल के लार्ड प्रेसीडेन्ट (Lord President) के बाद आता है और देश के सामान्य व्यक्तियों में उसे सातवां स्थान प्राप्त है। स्पीकर को 5000 मुक्त वार्षिक वेतन मिलता है। इसके अतिरिक्त उसे बिना किराए निवास गृह, अवकाश ग्रहण (Retire) करने पर उसे £4000 की वार्षिक पैन्शन (Pension) मिलती है और यदि वह चाहे तो उसे लार्ड सदन का पीयर (Peer) भी बना दिया जाता है।

स्पीकर की पौशाक दरबारियों जैसी होती है, स्पीकर सिर पर कृत्रिम बालों की टोपी पहनता है और काला लबादा पहनता है। वह मखमली वास्केट, रेशमी जरावें, बिर्जिस या पजामा और सफेद फीतों के जूते पहनता है। उस की गाड़ी भी रंगों से सुरक्षित होती है और गाड़ी के साथ दो अंगस्थक रहते हैं। डिजराइली (Disraeli) के अनुसार "उसकी पौशाक की खड़खड़ाहट ही सदन में गड़बड़ दबाने के लिए काफी होती थी"।

स्पीकर की शक्तियां और कार्य
(Powers and Functions of the Speaker)

कामन सभा के स्पीकर का पद बहुत ही महत्त्वपूर्ण तथा गौरव का है। सदन के कार्य-क्रम को निष्पक्षता से चलाने के लिए उसे बहुत सी शक्तियां प्राप्त हैं। उस के

1. Quoted in Carter op. cit......p. 120.

कार्य पुरानी परम्पराओं (Established Conventions), संसदीय आज्ञाओं और सदन के स्थाई आदेशों पर आधारित है जिनका वर्णन निम्नलिखित है।

(1) स्पीकर कामन सभा की बैठकों की अध्यक्षता करता है। इस प्रकार सदन की कार्यवाही को विनियमित करता है। स्पीकर का कर्त्तव्य हो जाता है कि सदन में अनुशासन बना रहे। वह अल्पसंख्या दलों की रक्षा करता है। वह सदस्यों को सदन के नियमों का पालन करवाता है और अनुशासन तोड़ने वाले किसी भी सदस्य को सदन से बाहर जाने के लिए कह सकता है। ऐसे सदस्यों को मुअतल (Suspend) कर सकता है। वह सदन में अनुशासन बनाए रखने के लिये उत्तरदायी है और वह सदन में शान्ति और सव्यवस्था बनाए रखता है। सदन में स्पीकर की सहायता के लिये एक सार्जन्ट ऐट आरम्ज़ (Sergeant at arms)होता है जो किसी भी अनुशासन तोड़ने तथा स्पीकर की आज्ञा न पालन करने वाले सदस्य को बल पूर्वक सदन से बाहर निकाल देता है।

(2) 1911 के संसदीय अधिनियिम द्वारा वित्तीय बिलों पर स्पीकर को कुछ शक्तियां प्राप्त हैं। इस एक्ट में यह व्यवस्था की गई है कि धन विधेयक (Money Bill) वह विधेयक है जिसे स्पीकर धन विधेयक प्रमाणित (Certify) करता है। इस विषय में स्पीकर का निर्णय अन्तिम है और इस के विरुद्ध लोक सदन में अपील नहीं की जा सकती। स्पीकर द्वारा प्रमाणित धन विधेयक केवल निम्न सदन में ही प्रस्तुत हो सकते है।

(3) स्पीकर का एक और प्रमुख कर्त्तव्य यह है कि सदस्य पथ भ्रष्ट न हो। सदस्यों के बोलने का क्रम भी स्पीकर ही निश्चत करता है। वह देखता है कि सदस्य वाद-विवाद के विषय तक ही सीमित रहे और आप्रासंगिक (Irrelevant) बातें न कहे। यदि कोई सदस्य असंसदीय भाषा (Unparliamentary Language) का प्रयोग करे तो वह उसे बोलने पर रोक देता है।

4. स्पीकर सदन के अधिकारों का भी संरक्षक (Guardian) है। ब्राइस (Lord Bryce) के अनुसार स्पीकर का कर्त्तव्य है कि वह सदस्यों की रक्षा न केवल क्राउन से ही करे बल्कि सदन के दूसरे सदस्यों से भी करे ताकि संसद की मर्यादा एक ऐसे चुने हुए प्रतिनिधि सदन के रूप में बनी रहे जिस में सदस्य अपनी समझ के अनुसार अच्छा या बुरा कह सके। इस प्रकार स्पीकर सदस्यों के अधिकारों और विशेषाधिकारों का निष्पक्ष संरक्षक होता है। उसकी दृष्टि में सब से पीछे बेंच पर बैठने वाले व्यक्ति भी अन्य सदस्यों से कम महत्वपूर्ण नहीं हैं। सदन में अल्पसंख्यकों के अधिकारों की रक्षा भी स्पीकर ही करता है। यदि सरकार या कोई भी व्यक्ति सदन के सदस्यों के अधिकारों पर हस्ताक्षेप करता है तो स्पीकर ही उनकी रक्षा करता है।

5. स्पीकर को मतदान में भाग लेने का अधिकार प्राप्त नहीं है। वह कामन सभा में ही रहे वाद विवाद में भाग नहीं लेता। परन्तु जब दोनों पक्षों में मतों की संख्या समान हो जाती है तब उसे निर्णायक मत (Casting vote) देने के लिये कहा

जाता है। परन्तु निर्णयक मत का प्रयोग वह अपनी इच्छा से नहीं करता। वह इस का प्रयोग कुछ निश्चित सिद्धान्तों के अनुसार करता है कि उस विषय पर अन्तिम निर्णय न हो और सदन दोबारा उस पर सोच विचार कर ले। "इस सम्बन्ध में प्रथा यह है कि यदि विषय के विरोध में मत देने से कोई प्रस्ताव गिर जायेगा और उस विषय के पक्ष में मत देने से इस पर विचार करने की अवधि बढ़ जाएगी तो उसका मत पक्ष में ही होगा।"[1] वह अपने मत का प्रयोग करने के लिये निश्चित सिद्धान्तों का अनुसरण करता है ताकि उस की निष्पक्षता (Neutrality) पर कोई आँच न आए। परन्तु व्यवहार में बहुत ही कम ऐसे अवसर आते है जबकि स्पीकर को अपने निर्णयक मत का प्रयोग करना पड़े।

6. स्पीकर को और भी अनेकों कार्य करने पड़ते हैं। वह समितियों और सम्मेलनों (Conferences) आदि की भी नियुक्तियाँ करता है। वह सदन की विभिन्न समितियों (Committees) के लिये सदस्यों की नियुक्तियाँ करता है। वह सदस्यों की सूची तैयार करता है जिस से स्थायी समितियों (Standing Committees) के सभापति लिये जाते हैं। वह 1954 के सीमा आयोगों (Boundary Commissions) का भी अध्यक्ष है जिस का कार्य निर्वाचन क्षेत्रों में परिवर्तन करना है।

7. स्पीकर के निर्णय अन्तिम होते हैं। जब कोई सदस्य व्यवस्था का प्रश्न (Point of Order) स्पीकर के समक्ष प्रस्तुत करता है, तब स्पीकर उस पर समादेश (Ruling) देता है। उसके समादेश अन्तिम होते हैं। उन के विरुद्ध अपील नहीं की जा सकती और न ही कोई सदस्य उस पर आपत्ति कर सकता है। स्पीकर मुख्य न्यायधीश की तरह निष्पक्ष है और एक कहावत के अनुसार वह भी पोप की तरह कोई गल्ती नहीं कर सकता। स्पीकर अपना निर्णय इस ढंग से देता है कि सम्पूर्ण कामन सदन का प्रतिबिंब हो।

8. स्पीकर सदन की सारी कार्यवाही का संचालन करता है जब किसी प्रस्ताव पर मत लिये जाते हैं तब वह उसके परिणाम की घोषणा करता है। सदस्यों को पहचानता है और उन्हें बोलने के लिए आज्ञा प्रदान करता है। मन्त्रीमंडल की ओर से यदि कोई मन्त्री बोलता है तो उस के बाद विरोधी दल के सदस्य को बोलने के लिये बुलाता है। इस प्रकार वह सदन की कार्यवाही पर नियन्त्रण रखता है। सदन में प्रस्तुत संशोधनों को छांटता है और उन्हें स्वीकार करता है।

---

1. Munro : "The Government of Europe"...p. 170.

"He breaks a tie by voting in obedience to certain well established principles. If for example, his negative vote would determine the defeat of a measure while his affirmative vote would prolong its consideration, the speaker votes "Aye". If a tie comes on a proposal to adjourn the debates, he votes "No".

स्पीकर अपने कार्यों को पक्षपात की भावना से नहीं करता। कामन सदन की कार्यवाही को चलाने में वह पूर्ण निष्पक्षता का सहारा लेता है। वह एक निष्पक्ष निर्णायक है, और कामन सभा में और उसके बाहर भी तटस्थ तथा निष्पक्ष दृष्टिकोण रखता है। लावैल (Lowell) के अनुसार "वह नेता नहीं बल्कि एक निर्णायक होता है।" फाइनर (Finer) के शब्दों में "पिछले 150 वर्षों के प्रयत्नों के कारण स्पीकर कामन सदन के नियमों तथा अधिनियमों का एक मूर्त स्वरूप (Embodiment) बन गया है। और उसमें तनिक भी पक्षपात की भावना नहीं रहती। स्पीकर अपना पद धारण करने के पश्चात् अपने दल की सदस्यता से सन्यास धारण कर लेता है तथा दलीय भावना का त्याग करता है। वह राजनीति में निष्पक्षता का लबादा पहन लेता है। उसकी निष्पक्षता केवल एक काल्पनिक धारणा न हो कर एक सचाई का रूप धारण कर लेती है जब कि अगले चुनाव में वह बिना विरोध दोबारा निर्वाचित हो जाता है।[1]

विरोधी पक्ष (Her Majesty's Loyal Opposition) :—किसी भी संवैधानिक सरकार में यह आवश्यक है कि सरकार की शक्ति को सीमित रखने के लिए विरोधी-पक्ष का संतुलन या विरोध की व्यवस्था करे। अमेरिका के प्रशासन में सरकार की निरंकुशता को रोकने के लिए यह संतुलन सरकार के तीनों विभागों को पृथक्करण के सिद्धान्तों के आधार पर अलग रखकर शक्ति संतुलन की व्यवस्था की गई है। इस प्रकार सरकार का एक अंग दूसरे अंग की शक्ति को सीमित करता है। इसके विपरीत प्रो० एस० ई० फाइनर (S. E. Finer) लिखता है कि **"ब्रिटिश शासन प्रणाली की सर्वोच्च-सत्ता-धारी संस्था, कामन सदन, विरोधी दल के रूप में एक आंतरिक गतिरोध और संतुलन की व्यवस्था करता है।"**[2]

विरोधी पक्ष (The Opposition) के शब्द का पहली बार प्रयोग 19वीं शताब्दी में किया गया। 1826 में सदन के एक सदस्य श्री टियरने (Tierney) ने प्रधान मन्त्री जार्ज कैनिंग (P. M. George Canning) की सरकार के मन्त्रियों के वेतन बढ़ाने के लिए प्रस्ताव की निन्दा की। इस निन्दा के कारण प्रधान मंत्री कैनिंग

---

1. Munro. "The Government of Europe"......p. 168.

"The Speaker, from the moment, he takes the chair, ceases to be a party man. He discards his party colours, buff, or blue. He must be neutral in politics. This neutrality is not a fiction as is shown by the fact that the Speaker is almost never opposed for re-election in his own constituency."

2. "Modern Political Systems" op. cit...p. 110.

"In contrast, the ultimately supreme power in the British System, the House of Commons, contains an internal check and balance, in the form of the opposition party."

ने विरोधी पक्ष के शब्द का पहली बार प्रयोग किया धीरे धीरे यह शब्द "His Majesty's Loyal Opposition" बन गया। जैसे जैसे सरकार या मंत्रि-मण्डल एक संगठित इकाई का रूप धारण करता गया वैसे ही दूसरी ओर विरोधी पक्ष भी एक सुसंगठित इकाई बन गया। आज इस प्रकार सदन कार्य रूप में दो भागों में बंटा हुआ है—एक भाग सरकार की नीति को निर्धारित करता है और दूसरा भाग इसका विरोध करता है और मतदाताओं को सरकार की कमज़ोरियों के विषय में बतलाता है। 1937 में "Ministers of the Crown Act)" ने विरोधी पक्ष के महत्व को कानूनी मान्यता प्रदान करते हुए विरोधी पक्ष के नेता को £ 2000 वार्षिक वेतन प्रदान किया ताकि वह निडर होकर अपने विरोध के कार्य को पूर्ण कर सके।

प्रो० एस० ई० फाइनर (S. E. Finer) के अनुसार आज विरोधी पक्ष की 5 मुख्य विशेषतायें हैं :—[1]

1. सुसंगठित (It is Organised) :—विरोधी पक्ष आज एक सुसंगठित इकाई है जो सरकार के प्रत्येक काम या नीति को चैलेंज करता है।

2. स्थाई (It is Permanent) :—विरोधी पक्ष आज अंग्रेज़ी सरकार का एक स्थाई भाग है अर्थात यह समय समय पर बनता विगड़ता नहीं बल्कि लगातार काम करता है।

3. प्रतिनिधि (It is Representative) :—विरोधी पक्ष, विरोधी दल तथा सारे देश में फैले हुए लाखों दल के समर्थक मतदाताओं का प्रतिनिधित्व करता है।

4. वैकल्पिक (It is the alternative) :—विरोधी पक्ष सरकार का वैकल्पिक रूप है। अर्थात यदि सरकार किसी कारण वश हार जाए तो विरोधी पक्ष सरकार के कार्य बोझ को सम्भालता है। इस प्रकार यदि सरकार चुनाव में हार जाए तो विरोधी पक्ष उसके स्थान पर नई सरकार की रचना करता है। 1876 में विरोधी पक्ष के इस कार्य के लिए छाया मंत्रिमण्डल (The Shadow Cabinet) के शब्द का प्रयोग किया गया। इसी प्रकार डा० हरमन फाइनर कहता है कि विरोधी पक्ष अपना कार्य उत्तरदायित्व पूर्ण ढंग से करता है क्योंकि जब विरोधी पक्ष सरकार की आलोचना करता है तो इस बात को भूल नहीं सकता कि उसे भी सरकार बनाने पर इसी प्रकार की आलोचना का सामना करना होगा।[2]

5. यह सरकार का भाग है (It is a participant) :—विरोधी पक्ष वास्तव में अंग्रेज़ी सरकार के एक सहयोगी भाग के रूप में काम करता हैं। देश की मुख्य नीतियों में तथा सदन के प्रोग्राम बनाने में पूर्ण सहयोग देता है।

विरोधी दल का संगठन (Organisation of Opposition) :—विरोधी

1. "Modern Political System," op. cit....p. 111.
2. H. Finer, Herman, op. cit....p. 160.

दल सरकारी दल की भाँति एक संगठित दल है। सरकारी दल की भांति विरोधी दल का भी एक सर्वप्रिय नेता होता है, उसकी अपनी एक छाया-मंत्रिमण्डल होती है। विरोधी पक्ष के सदन अपने सचेतक (Whips) होते हैं जो विरोधी दल के सदस्यों को अपने दल की नीतियों के समर्थन के लिए आदेश दे सकते हैं। विरोधी दल की अपनी अलग बैठकें होती हैं। जिनमें देश की नीतियों पर वाद विवाद होता है इंगलैंड का विरोधी पक्ष इस प्रकार, भारत के विरोधी पक्ष की भांति असंगठित न हो कर एक संगठित इकाई के रूप में काम करता है।

विरोधी पक्ष के कार्य (Functions of the Opposition) :—श्री टियरने (Mr. Tierney) ने "विरोधी पक्ष" के कार्यों के बारे में कहा था कि विरोधी पक्ष का कार्य "कोई सुझाव नहीं रखता है, यह सरकार की हर बात का विरोध करता है, तथा सरकार को पद से हटाना है।" इसके अतिरिक्त लार्ड रेण्डोलफ चर्चिल (Lord Randolph Churchill) कहता है कि "विरोधी पक्ष" का कार्य केवल सरकार का विरोध करना है। किन्तु आज यह दोनों विचार "विरोधी पक्ष" के कार्यों का सही परिचय नहीं देते। इसका कार्य काफी व्यापक भी है और महत्वपूर्ण भी। इस चार हिस्सों में विभक्त किया जा सकता है।

(1) **सदन के वाद विवाद में भाग लेना** (Participation in the deliberations of the House) :—सर्व प्रथम विरोधी पक्ष सदन के विचार में भाग लेता है। इसके तीखी और कटाक्ष-पूर्ण नुक्ता चीनी के कारण ही सरकार को अपनी नीति स्पष्ट करनी पड़ती है। इसके कारण ही सरकार अपना कार्य बड़ी सावधानी से चलाती है और अपने लोगों के प्रति उत्तरदायित्व को निभाती है। यदि विरोधी पक्ष न हो तो सरकार अपनी मनमानी कर सकती है, जिससे लोकतन्त्र एक ढोंग बन जाएगा।

2. **सरकार की नीति का विरोध** (To oppose objectionable policies of Government) :—विरोधी पक्ष सरकार की ऐसी नीति की निन्दा करता है. जो इसके विचार में देश के हित के विरुद्ध हो। ऐसी नीति के विरोध में विरोधी पक्ष सरकार के विरुद्ध 'निन्दा प्रस्ताव' (Vote of Censure) तथा "अविश्वास प्रस्ताव" (Vote of No-Confidence) की माँग कर सकता है। इस में कोई संदेह नहीं कि आज दलीय अनुशासन के कारण ऐसे प्रस्ताव पास नहीं हो सकता। ग्रेट ब्रिटेन के इतिहास में ऐसा आखरी अवसर 1895 में आया था, उसके बाद आज तक कोई सरकार नहीं तोड़ी जा सकी। कारण यह है कि किसी सरकार की नीति कितनी भी खराब न हो उसके समर्थक दल के सदस्य सदा उसका साथ देते हैं। अधिक से अधिक वह कई बार सरकार के हक में मत नहीं देते। 1940 में प्रधान मन्त्री चैम्बरलेन (P. M. Chamberlain) की नार्वे सम्बन्धी नीति (Norway Policy) के समर्थन में उस के अनुदार दल के 81 सदस्यों ने समर्थन नहीं किया, जिसके फलस्वरूप प्रधान मन्त्री ने त्याग पत्र दे दिया और श्री विंस्टन चर्चिल (Mr.

Winston Churchill) नए प्रधान मन्त्री चुने गए। किन्तु प्रो० एस० ई० फाइनर (S. E. Finer) के मतानुसार "ऐसी अचम्भाजनक सफलता विरोधी पक्ष, को हमेशा या शान्तिकाल में नहीं प्राप्त होती। किन्तु इस पर भी "विरोधी पक्ष" निम्नलिखित तीन बातें कर सकता है।[1]

(क) प्रथम यह सरकार के विशेष बिलों में संशोधन करवा सकता है। उदाहरणतय: 1965 में अनुदार दल ने मज़दूर सरकार—के वित्तीय बिल (Finance Bill of 1965) का 211 घंटे तक विरोध किया, इस में 680 संशोधन छोड़ने के प्रस्ताव रखे, और भले ही वह सफल नहीं हुए तो भी उन्होंने सरकार को इसमें महत्वपूर्ण परिवर्तन करने पर मज़बूर कर दिया।

(ख) दूसरे "विरोधी पक्ष" सरकार की नीति में त्रुटियों की ओर जनता का ध्यान करवा सकता है, जैसे 1967 में विद्या मन्त्री (Secretary for Education) ने यह घोषणा की कि विदेशी विद्यार्थियों की विश्वविद्यालयों में £50 से बढ़कर £250 कर दी गई है। विश्वविद्यालों ने इस नीति का कड़ा विरोध किया, और सदन "विरोधी दल" ने शोर मचाया और इस पर बहस करने का प्रस्ताव रखा। 35 मज़दूर दल के संसद सदस्यों ने भी इस पर सरकार का समर्थन न करते हुए मत न दिया, इस पर मज़बूर होकर सरकार को अपनी नीति बदलनी पड़ी।

(ग) विरोधी पक्ष की आलोचना यदि संसद में नहीं तो कम से कम संसद के बाहिर मतदाताओं पर अवश्य प्रभाव डालती है, और इस प्रकार सरकार को आम चुनाव में हराने में सफल हो सकती है।

3. इस चर्चा से यह सिद्ध हो जाता है कि विरोधी पक्ष की आलोचना सरकार को अपनी नीति बदलने पर मजबूर कर सकती है।

4. और चौथा महत्वपूर्ण कार्य यह है कि यह मतदाताओं को सरकार के प्रति विरक्त कर देती है। संसद के दोनों दल इसी प्रयत्न में रहते हैं कि वह किसी प्रकार मतदाताओं का आकर्षण अपनी ओर बढ़ा सकें ताकि आम चुनाव में उन्हें अधिक मत प्राप्त हो सकें और वह सरकार बनाने में सफल हों। "विरोधी पक्ष" की आलोचना का वस्ताव में आज यही महत्व है। इस से सरकार की कमजोरियाँ लोगों तक पहुंचती हैं और वह उसके कार्य से अप्रसन्न हो जाते हैं तथा आम चुनाव में उसे प्रास्त कर विरोधी दल को सरकार बनाने का अवसर प्रदान करते हैं।

इस प्रकार "विरोधी पक्ष" ब्रिटेन में विनाशक आलोचना तथा सरकार के कार्य में विघ्न डालने के लिए कार्य नहीं करता, बल्कि संसदीय सरकार का दूसरा पहिया है। जैसे गाड़ी को चलाने के लिए दो पहिये आवश्यक हैं उसी प्रकार संसदीय प्रणाली में सरकार और विरोधी पक्ष दो पहियों की तरह हैं। विरोधी पक्ष भावी या वैकल्पिक सरकार (Alternate Government) होती है और सरकार वैकल्पिक 'विरोधी

1. Modern Political System, op. cit.......pp. 111, 112.

सुन सकते थे और वह अन्य पीयर्स द्वारा न्याय की मांग कर सकता था परन्तु 1936 में लार्ड सभा का यह अधिकार समाप्त कर दिया गया है।

(6) लार्ड सभा को सारे देश के लिये एक सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court) के रूप में कार्य करने का अधिकार है, परन्तु अब एक प्रथा के अनुसार यह अधिकार सदन के नौ (9) ला लार्ड (Law Lords) को ही प्राप्त है।

(7) पहले प्रत्येक लार्ड को प्रतिपगी (Proxy) द्वारा वोट देने का अधिकार प्राप्त था, परन्तु 1886 से इस अधिकार को खतम कर दिया गया है।

सदस्यों की अयोग्यताएं (Disabilities of Peers)—लार्ड सभा के सदस्यों पर कुछ बन्धन भी है।

(1) किसी भी सदन के सदस्य को आम चुनाव (General Election) में मतदान करने का अधिकार नहीं है।

(2) लार्ड सभा का कोई भी सदस्य कामन सभा (House of Commons) के चुनाव में खड़ा नहीं हो सकता।

(3) 1963 से पहले सदस्य अपने उत्तराधिकार के रूप में प्राप्त होने वाली उपाधियों को त्याग भी नहीं सकते थे और न ही उन को अस्वीकार कर सकते थे। परन्तु 1963 के पीयरेज एक्ट (Peerage Act, 1963) द्वारा यह बन्धन हटा दिया गया है। इस तरह अब वह लार्ड सदन से त्याग पत्र देकर कामन सभा के चुनाव में खड़े हो सकते हैं। अभी अभी लार्ड होम (Lord Home) लार्ड सदन की सदस्ता से त्याग पत्र देकर सर डगलस होम (Sir Doughlas Home) बने और कामन सभा में जनता द्वारा निर्वाचित हुए हैरल्ड मैकमिलन (Harold Macmillan) द्वारा त्याग पत्र देने के बाद उन्होंने प्रधानमन्त्री का पद प्राप्त किया।

(4) लार्ड सभा की सदस्यता केवल पुरुष सदस्यों तक ही थी। परन्तु अब स्त्रियों को भी सदस्यता प्राप्त करने का अधिकार दिया गया है।

लार्ड सभा के अधिकार और शक्तियां
(Powers and Functions of the House of Lords)

1911 के संसदीय एक्ट तथा 1949 के संशोधन अधिनियम द्वारा लार्ड सदन के अधिकार और शक्तियों को निम्न ढंग से निर्धारित किया गया है।

(1) **कार्यपालिका शक्तियां** (Executive Powers)

(2) **विधान पालिका की शक्तियां** (Legislative Powers)

(3) **न्याय सम्बन्धी शक्तियां** (Judicial Powers)

1. **कार्यपालिका शक्तियां** (Executive Powers)—लार्ड सदन का मन्त्रीमण्डल के ऊपर कोई विशेष नियन्त्रण नहीं है, परन्तु फिर भी कुछ मन्त्री लार्ड सदन से लिये जाते हैं। लार्ड चान्सलर जो लार्ड सभा की बैठकों का सभापतित्व

करता है, मन्त्रीमण्डल का महत्वपूर्ण सदस्य है। लार्ड सदन के सदस्य सरकार से प्रश्न पूछ सकते हैं और किसी भी सार्वजनिक विषय पर जानकारी प्राप्त कर सकते हैं। मन्त्री मण्डल लार्ड सभा के प्रति उत्तरदायी नहीं है और न ही लार्ड सदन मन्त्री मण्डल के विरुद्ध अविश्वास (Non-Confidence) का प्रस्ताव पास करके उसे पद से हटा सकता है।

2. **विधायनी शक्तियां** (Legislative Powers)—1911 के संसदीय अधिनियम के पारित होने से पूर्व लार्ड सदन की विधायी क्षेत्र में शक्तियां निम्न सदन के बरावर थीं परन्तु 1911 और 1949 के संसदीय अधिनियमों द्वारा इस की विधायी शक्तियां बहुत कम हो गई हैं।

वित्तीय क्षेत्र में लार्ड सदन के पास कोई भी वास्तविक शक्ति नहीं है। वित्तीय अधिनियम केवल निम्न सदन में ही प्रस्तुत किए जा सकते हैं। वित्तीय बिल को प्रमाणित करने का अधिकार कामन सदन के स्पीकर को दिया गया है। कोई भी अधिनियम वित्तीय है या नहीं, इस पर स्पीकर का निर्णय अन्तिम है। समस्त वित्तीय अधिनियम कामन सदन में ही प्रस्तावित होंगे और वहां से पास होने पर लार्ड सभा के पास स्वीकृति को आते हैं। लार्ड सदन को उस पर एक महीने के अन्दर स्वीकृति प्रदान करनी पड़ती है। चाहे वह उस से सहमत न हो। एक महीने के पश्चात् वह लार्ड सदन की स्वीकृति के बिना पास समझा जाएगा और साम्राज्ञी की स्वीकृति प्राप्त होने पर अधिनियम का रूप धारण कर लेगा। अवित्तीय क्षेत्र (Non-Financial Matters) में यदि कामन सदन किसी विधेयक को लगातार दो अधिवेशनों में पास कर देता है और पहले वार के दूसरे वाचन की तिथि और दूसरे वार पास किये जाने की तिथि के बीच एक वर्ष का समय बीत गया हो, तो वह कानून का रूप धारण कर लेगा चाहे लार्ड सदन उसे अस्वीकार कर दे।

3. **न्याय सम्बन्धी शक्तियां** (Judicial Powers)—

(i) **प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार** (Original Jurisdiction)—इस समय लार्ड सदन के पास कोई प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार नहीं है। इस अधिकार का धीरे धीरे अन्त हो गया है। पहले लार्ड सदन को कामन सभा द्वारा लगाए गये पदाधिकार पर महाभियोगी को सुनने का अधिकार था। लार्ड सभा द्वारा इस अधिकार का प्रयोग न होने के कारण इस का कोई भी महत्व नहीं रहा। दूसरे लार्ड सभा को लार्ड के अभियोगों पर विचार करने का अधिकार था, परन्तु 1936 के बाद इस शक्ति का ह्रास हो गया।

(ii) **अपीलीय क्षेत्राधिकार** (Appellate Jurisdiction)—आज सदन ग्रेट ब्रिटेन तथा उत्तरी आयरलैंड के लिये अपील का सर्वोच्च न्यायालय है। इसे सीविल और फौजदारी (Civil and Criminal) दोनों प्रकार के अभियोगों पर पुर्नविचार करने का पूर्ण अधिकार है। इस का मुख्य कार्य अपीलीय क्षेत्राधिकार (Appellate Jurisdiction) है। एक प्रथा (Convention) के अनुसार

जब लार्ड सदन सर्वोच्च न्यायालय के रूप में काम करता है तो इस में केवल विधिज्ञ लार्ड ही भाग लेते हैं। वाकी लार्डों को इस में भाग लेने का अधिकार नहीं है। इस स्थिति में लार्ड चान्सलर इस का सभापतित्व करता है।

संसदीय अधिनियम 1911 (Parliament Act, 1911)—1911 के संसदीय एक्ट पास होने से पहले कामन सदन और लार्ड सदन वित्तीय की शक्तियां लगभग समान थीं। वित्तीय बिलों को छोड़कर शेष सभी विधेयक लार्ड सदन में प्रस्तुत किये जा सकते थे। परम्परा द्वारा वित्तीय विषयों पर कामन सदन का नियन्त्रणपूर्ण था। 1909 में दोनों सदनों में संघर्ष पैदा हो गया जब कि लॉयड जार्ज (Lloyed George) द्वारा प्रस्तुत बजट (Budget) लार्ड सदन ने अस्वीकार करके एक स्थित परम्परा का उल्लंघन किया। लार्ड सदन की शक्तियों के सीमित करने के प्रश्न पर मन्त्री मण्डल ने कामन सभा को भंग (Dissolve) कर दिया और देश में नए चुनाव हुए। चुनाव में उदारदल को विजय प्राप्त हुई। उदारदल ने लार्ड सदन की शक्तियों को कम करने के लिये एक विधेयक पारित कर दिया जिसे लार्ड सदन ने अस्वीकार किया। इस प्रश्न पर फिर संसद को भंग करवा कर देश में नए चुनाव हुए। इस बार भी उदार दल को विजय प्राप्त हुई। उदार दलीय सरकार ने लार्ड सदन की शक्तियों को कम करने के लिये कामन सभा में एक बिल फिर पेश किया और साथ यह भी धमकी दी कि यदि लार्ड सदन ने इसे अस्वीकार करने का प्रयत्न किया तो वह सम्राट द्वारा नए पीयरों का निर्माण करवा कर लार्ड सदन की शक्तियों को सर्वदा के लिये समाप्त कर देगी। विधेयक दोबारा पेश हुआ और लार्ड सदन ने धमकी में आकर इस बार इस का विरोध नहीं किया। यही विधेयक 1911 का संसदीय एक्ट (Parliament Act, 1911) कहलाया, जिस के अनुसार वित्तीय मामलों में कामन सदन का नियन्त्रण पक्का हो गया।

1911 का संसदीय अधिनियम

(Parliament Act of 1911)

उपबन्ध (Provisions)

1. धन सम्बन्धी विधेयकों के विषय में (In Financial Matters)—कोई विधेयक धन सम्बन्धी विधेयक है या नहीं, इस का निर्णय कामन सदन के स्पीकर (Speaker) पर छोड़ा गया। इस सम्बन्ध में स्पीकर का निर्णय अन्तिम होगा। वित्तीय विधेयक वह होगा जिस में कर सम्बन्धी प्रस्ताव तथा उपयोजन (Appropriation) और सप्रेक्षण (Audit) सम्बन्धी प्रस्ताव भी शामिल होंगे।

धन विधेयकों पर अन्तिम शक्ति निम्न सदन को दे दी गई और यह भी व्यवस्था की गई कि धन विधेयक भविष्य में केवल कामन सदन में ही प्रस्तुत होगा और कामन सदन पारित धन विधेयक कामन सभा के पास होने की तिथि से एक महीने बाद कानूनी रूप धारण कर लेगा चाहे लार्ड सभा उसे अस्वीकार कर दे। 1911 के संसदीय अधिनिम में यह उपबन्ध इस प्रकार है "यदि कोई वित्तीय विधेयक जिस

को कामन सदन ने पास करके लार्ड सदन में अधिवेशन होने के एक मास पहले भेज दिया है और यदि उस को लार्ड सदन ने विना संशोधन निम्न सदन द्वारा भेजे जाने के एक मास वाद भी पास नहीं किया तो वह विधेयक सम्राट के पास भेज दिया जाए और यदि कामन सदन इसके विपरीत आज्ञा न दे तो वह अधिनियम सम्राट की स्वीकृति प्राप्त करके अधिनियम वन जाएगा। इस प्रकार लार्ड सदन धन विधेयक को अस्वीकृति नहीं कर सकेगी और उस की वित्त क्षेत्र में हस्ताक्षेप करने के अधिकार छीन लिये गए।

"If a money Bill having been passed by the house of commons, and sent up to the house of lords at least one month before the end of the session, is not passed by the House of Lords without amendment within one month after it is sent up to that House, the bill shall, unless the House of Commons direct to the contrary by presented to his Majesty and become an act of Parliament on the royal assent being signified not withstanding that the House of lords have not assented the Bill."

Parliamentary Act, 1911

साधारण विधेयकों के सम्बन्ध में (In Ordinary Legislation)—यदि कोई साधारण विधेयक जिसे कामन सदन ने लगातार तीन अधिवेशनों में पास किया हो और निम्न सदन के प्रथम अधिवेशन के द्वितीय वाचन को तिथि और तीसरे अधिवेशन के पास किये जाने के वीच 2 वर्ष की अवधि वीत चुकी हो, तव वह सम्राट की स्वीकृति प्राप्त होने के वाद अधिनियम वन जाएगा चाहे लार्ड सभा इस का विरोध ही करे। इस का अर्थ यह है कि यद्यपि लार्ड सदन एक विधेयक को दो वार अस्वीकार कर सकती है, किन्तु उसके सर्वप्रथम प्रस्तुत किये जाने से दो वर्ष के अन्दर ही यदि वह तीसरी वार लार्ड सभा के सामने आए और अस्वीकृत हो जाये, तो वह सीधा सम्राट की स्वीकृति प्राप्त करके अधिनियम वन जाएगा।

संसद की अवधि (Tenure of Parliament)—1911 के संसदीय एक्ट द्वारा 1715 का सप्तवर्षीय अधिनियम भंग कर दिया और संसद की अवधि 7 वर्ष से घटा कर 5 वर्ष कर दी गई। यह भी व्यवस्था की गई कि यदि संसद के दोनों सदन सहमत हों तो उस पर क्राऊन की स्वीकृति (Royal Assent) प्राप्त होने पर आपात काल में वह अपनी अवधि वढ़ा सकती है। इस उपवन्ध का प्रयोग दोनों ही विश्वयुद्धों के वीच हुआ।

1949 का संशोधन अधिनियम

(The Amending Act of 1949)

1911 के संसदीय नियम ने लार्ड सदन की शक्ति सीमित करके इसे शक्तिहीन

सदन बना दिया, परन्तु अब भी इस के पास साधारण अधिनियमों के पारित होने में रुकावट डालने का अधिकार बाकी था। वह अपने विलम्बिन विशेषाधिकार का प्रयोग करके साधारण अधिनियमों को पास होने से दो साल के लिये रोक सकती थी। 1947 में श्रमिक दल ने लार्ड सदन की शक्तियों को घटाने के लिये एक संशोधनात्मक प्रस्ताव उपस्थित किया जिसे लार्ड सदन ने अस्वीकार कर दिया। 20 सितम्बर, 1948 को इस बिल को दोबारा लार्ड सदन में प्रस्तुत किया गया जिस का लार्ड सदन ने फिर विरोध किया। परन्तु 1911 के संसदीय एक्ट के अनुसार दो वर्ष बाद लार्ड सभा की स्वीकृति प्राप्त किये बगैर 1949 में यह अधिनियम बन गया जो 1949 का संसदीय संशोधन अधिनियम (Parliament Amending Act of 1949) कहलाया। इस प्रकार 1949 के एक्ट द्वारा लार्ड सदन का विलम्बन विशेषाधिकार दो वर्षों से घटकर एक वर्ष हो गया। अब इस कानून के अनुसार कोई विधेयक बन जायगा चाहे लार्ड सदन इस का विरोध करे, यदि कामन सदन उसको दो लगातार अधिवेशनों में पास कर दे (जबकि 1911 के एक्ट के अनुसार तीन अधिवेशनों की व्यवस्था थी) और यदि पहली बार पास हुए दूसरे वाचन की तारीख और दूसरी बार पास किए जाने की तिथि के बीच एक साल का समय बीत गया हो।

लार्ड सदन की आलोचना
(Criticism of the House of Lords)

इंगलैंड के लार्ड सदन की निम्नलिखित आधारों पर आलोचना की जाती है और मांग की जाती है कि इसे भंग कर दिया जाये :—

(1) **पूंजीपतियों का दुर्ग** (Fortress of Wealth)—लार्ड सदन के विरुद्ध सबसे से बड़ा आरोप यह लगाया जाता है कि यह धनियों का रक्षक दुर्ग है। **रैम्जे म्योर** (Ramsay Muir) के मतानुसार यह सम्पत्ति का गढ़ हैं। (The House of Lords is the Common Fortress of Wealth)। इसका आधार ही सम्पत्ति है। **लास्की** (Laski) के अनुसार देश में ऐसा कोई बड़ा उद्योग नहीं है जिसके पूंजीपति नेताओं को इस सदन में प्रतिनिधित्व प्राप्त न हो।"[1] एक लेखक ने इसे डायरेक्टरों की डायरेक्टरी कह कर पुकारा है। इस का अर्थ यह है कि इंगलैंड में बड़े बड़े पूंजीपति जाइन्ट स्टोक कम्पनियों के प्रबन्धक तथा कारखानों के मालिक इस सदन में छाए हुए हैं। यह केवल उच्च सदन के लोगों को ही प्रतिनिधित्व प्रदान करता है। "इसमें एक तिहाई राष्ट्र के कपड़ा उद्योग के डायरेक्टर हैं। एक

---

1. Laski H. J. : Parliamentary Government in England... p.712.

"There is now no great national industry, whose leadership so far as its capitalist side is concerned, does not find its appropriate representation in the House of Lords."

तिहाई बड़ी-बड़ी सम्पत्तियों के प्रवन्धक हैं। उन में बहुत सदस्यों के सम्बन्ध विवाह, जन्म तथा व्यापार के आधार पर कामन सभा के अनुदार (Conservatives) सदस्यों के साथ हैं। लार्ड एक्टन (Acton) के अनुसार लार्ड सदन के सदस्य अज्ञानी, बुरे, तथा लालची जनता की बजाए अपने पुत्रों के प्रति अधिक उत्तरदायिता अनुभव करते हैं। यह गरीब लोगों के हितों में बनने वाले विधेयकों का अवश्य ही विरोध करते हैं। यह कभी भय, गलत गिनना तथा गलतफहमी के कारण और प्राय: प्रवृति और स्वरक्षण के कारण सर्वदा गल्ती का शिकार रहते हैं। सच तो यह है कि लार्ड सदन केवल सम्पत्ति और विशेषधिकारों का गढ़ है।

(2) **निरर्थक राजनैतिक संस्था** (Political Anachronism) :—आज के प्रजातन्त्रीय युग में लार्ड सदन राजनैतिक रूप से एक असंगत संस्था है। इस का कट्टर विरोध इसी आधार पर किया जाता है कि आधुनिक प्रजातन्त्रीय युग में अतीत की यह आलोकतन्त्रीय संस्था बन गई है। (In the modern democratic age it has become a relic of the past.") प्रो० लास्की (Laski) ने इसकी आलोचना करते हुए लिखा है कि "यह एक समय के विरुद्ध संस्था है।"[1]

यह समय के लोकमत से स्वतन्त्र विचारों को अपनाए हुए है। इसे अपने सदस्यों का पूर्ण विश्वास भी प्राप्त नहीं है।

प्रो० लास्की (Laski) ने इस के उन्मूलन के समर्थन में लिखा है कि यह सदन अपनी उपयोगिता खो चुका है क्योंकि यह प्रजातन्त्र की बढ़ती हुई मांग के अनुसार अपना आचरण नहीं बना सका। लार्ड सभा प्रजातन्त्र की मांगों को पूरा नहीं कर सकती। जिन हितों की यह रक्षा करती है उन्हीं निहित हितों पर प्रजातन्त्र प्रहार करता है। आग (Ogg) ने इसे राजनैतिक रूप में समय के विरुद्ध संस्था (Political anachronism) बताया है।

3. **अनुदार का समर्थक** (Conservative character) :—लार्ड सदन अनुदार दल का समर्थक है। इस प्रकार यह एक दलीय सदन बन गया है। इसका काम प्रगतिशील प्रस्तावों का विरोध करना है। जैनिन्गस (Jennings) ने इसे अनुदार दल का गढ़ (A Conservative bulwark) कह कर पुकारा है। इसके सदस्यों में अनुदारदल का बहुमत रहा है। लगभग 500 पीयर्स इसी दल के सदस्य हैं। यह सदन एक ही राजनैतिक दल-अनुदार दल की नीतियों और सिद्धान्तो का समर्थन करता है। लास्की (Laski) के अनुसार "यह एक निष्पक्ष लाभदायक संस्था नहीं है जो अपना काम जनमत की इच्छानुसार करती हो। इस ने सदा एक ही दल के

---

1. Laski "Parliamentary Government in Britain"...p. 111.

"As the Second Chamber of a political Democracy, it is by lmost universal consent an indefensible anachroism."

हितों का समर्थन किया है। अनुदार दल (Conservative Party) का मन्त्रिमण्डल स्थापित हो या न हो परन्तु सदा ही इसमें अनुदार दल का बहुमत रहता है। कुछ पीयर्स ने लार्ड बालफोर (Lord Balfaur) के इस दावे का समर्थन किया है कि अनुदार दल को अब भी इतने बड़े साम्राज्य के भाग्य का नियन्त्रण करना चाहिए चाहे कोई भी दल सत्तारूढ़ रहे।

जैनिंग्ज के मतानुसार (Jennings) :—इतिहास इस बात का साक्षी है कि 50 वर्षों में सरकार के पक्के विरोध के बावजूद अनुदार दल के किसी बिल में संशोधन नहीं किया गया है।"[1] आम चुनाव में चाहे किसी भी दल की जीत हो, उच्च सदन पर नियन्त्रण प्रतिगामी तत्त्वों का ही बना रहता है।

4. **कम उपस्थिति** (Irregular Attendance) :—लार्ड सदन की आलोचना इसलिये भी की जाती है कि इस के सदस्यों की उपस्थिति प्राय: बहुत कम होती है। लार्ड सभा की सदस्य संख्या 900 से भी ऊपर है, परन्तु 800 के लगभग सदस्य इस की कार्यवाहियों में भाग नहीं लेते। यहां तक कि उपस्थित होने वाले सदस्यों में से बहुत कम ही इसके वाद विवादों में भाग लेते हैं। लास्की (Laski) के अनुसार इसकी साधारण हाज़री 35 के लगभग है। **लार्ड सेमुयल** (Lord Samuel) ने इसकी कम उपस्थिति का वर्णन करते हुये लिखा है कि "लार्ड सभा ही संसार में एक मात्र ऐसी संस्था है जिस के सदस्यों का बहुमत निरन्तर अनुपस्थित रहने में बड़ा निपुण है"।[2] इस की गणनापूर्ति केवल तीन हैं। यह अनुमान लगाया गया है कि 1919 के बादकेवल 18 अवसरों पर इस के वाद विवादों में 200 से अधिक सदस्य उपस्थित नहीं हुए हैं। केवल विशेष अवसरों पर जब कि किसी प्रगतिशील विधेयक को हराना हो तो सदस्य अधिक संख्या में उपस्थित होते हैं। 1947 में पार्लियामैंट एक्ट 1911, (Parliament Act, 1911) के संशोधन के समय लार्ड सदन के 204 सदस्यों ने इसका विरोध किया परन्तु यह उपस्थिति इतने बड़े सदन के लिये बहुत कम थी। **विन्सटन चर्चिल** (Winston Churchill) ने अपने युवाकाल में इसका विरोध करते कहा था कि **"लार्ड सभा के सदस्य ऐसे अनुपस्थित सदस्य हैं जो न तो किसी के प्रतिनिधि हैं न किसी के प्रति उत्तरदायी हैं।"** बहुत से पीयर्स (Peers) ऐसे भी हैं

---

1. Jennings—"The British Constitution"....p. 90.

"For the last fifty years at least, no conservative bill has been amended against firm government opposition."

2. "The House of Lords is the only institution in the world which was kept efficient by the consistent absenteeism of the great majority of its members. ("Lord Samuel")

जिन्हें सदन के सेवक पहचानते भी नहीं। 1893 में गलेडस्टोन (Gladstone) के द्वितीय होम रूल विधेयक को रद्द करने के लिये लार्ड सभा की एक विशाल रेली (rally) हुई। तब एक पीयर को रोककर द्वारपाल ने पूछा कि क्या आप वास्तव में पीयर हैं ? उत्तर यह मिला कि "क्या तुम यह सोचते हो कि यदि मैं पीयर न होता तो इस कार्य वाहियात स्थान पर क्यों आता।" बैजहाट (Bagehot) के अनुसार पीयरों की सदन की कार्यवाही में रुचि न लेना, इस का सब से बड़ा दोष है, सदस्यों की अनुपस्थिति तथा सदन में सक्रिय (active) भाग न लेना भयानक रूप धारण कर सकता है।"[1]

5. द्वितीय सदन के रूप में यह सदन आवश्यक नहीं है। (Not necessary as a revisory chamber)—लार्ड सभा की द्वितीय सदन के रूप में बिलों को दोहराने में इस की कट्टर आलोचना की गई है। ग्रीवज़ (Greaves) ने इस प्रसंग में अपने विचार का इस प्रकार वर्णन किया है। प्रथम व्यवहार में कामन सभा (House of Commons) स्वयं ही विधिनिर्माण के लिये द्वितीय सदन है। मन्त्रिमण्डल तथा प्रशासकीय विभाग विधेयकों को अन्तिम रूप देते हैं। द्वितीय लार्ड सभा विधयकों को विशेषकर प्रगतिशील बिलों को पास कराने में व्यर्थ की देरी लगाती हैं, जब कि शासन कार्य में समय का बड़ा महत्त्व है। तीसरे लार्ड सदन द्वारा विधेयकों को दोहराने की बजाए कानून के विशेषज्ञों की एक समिति विधेयकों को दोहराने (revision), उन का प्रारूप बनाने (Drafting) के लिये लार्ड सभा जैसे बड़े सदन की अपेक्षा कहीं अधिक प्रभावशाली सिद्ध होगी। बेजहाट (Bagehot) ने इस के पुर्ननिरीक्षण की आलोचना करते हुए लिखा है कि "यह एक अनोखी सभा है जो कभी बैठती ही नहीं और जिसे पुर्ननिरीक्षण सम्बन्ध में कुछ परवाह ही नहीं। इस की उपयोगिता के सम्बन्ध में जनता को विश्वास नहीं दिलाया जा सकता।"[2]

6. अनुत्तरदायी सदन '(Unrepresentative and Irresponsible House.)':—यह सदन अलोकतन्त्रात्मक के साथ अनुत्तरदायी भी है। यह अपने अतिरिक्त और किसी के प्रति उत्तरदायी नहीं है। जान स्टूअर्ट मिल (*J. S. Mill*) ने लार्ड सभा को एक परेशान करने वाली संस्था बतलाया है (A very imitating kind of minor nuisance) सिडनी तथा वैब (Sidney & Webb) के अनुसार "यह समस्त निर्मित प्रतिनिधि संस्थाओं में सब से बुरी है। इसमें शारीरिक

---

1. Bagehot—The English Constitution...p. 101, 102.

"The real indifference to their duties of most peers is a great defect, and the apparent indifference is a dangerous defect."

2. Bagehot—The English Constitution.

"An Assembly—a revising Assembly especially which does not assemble, which looks as if it does not care how it revises, is defective as a main political ingredient. It may be of use but it will hardly convince mankind it is so."

श्रम करने वाले वर्ग का कोई प्रतिनिधि नहीं है न ही दुकानदार क्लर्क तथा अध्यापक वर्ग का, न उस आधी जनता का जो नारी वर्ग कहलाता है और न कला, विज्ञान अथवा साहित्य का।"

7. **यह या तो शरारती है या अनावश्यक** (It is either Mischievous or superfluous)—अनेक विद्वानों का कहना है कि दूसरा सदन अनुपयोगी है। खलीफा उमर ने सिकन्दरिया के पुस्तकालय के विषय में कहा था कि "यदि पुस्तकालय के ग्रंथ कुरान के अनुकूल हैं तो इसकी कोई आवश्यकता नहीं और यदि वह कुरान के विपरीत हैं तो इन्हें अवश्य ही नष्ट किया जाना चाहिए। इसी प्रकार फ्रांसीसी विद्वान एबेसीस (Abbe Sieyes) का कहना है कि यदि द्वितीय सदन पहले सदन से सहमत है तो यह व्यर्थ है और यदि वह इस का विरोध करता है तो शरारती है। लार्ड सदन के सम्बन्ध में यही विचार फ़ाइनर (Finer) तथा सट्रांग (Strong) ने भी व्यक्त किए हैं। इसके कार्यक्रम से यह पता चलता है कि इसने विधेयकों के मार्ग में रोड़ा अटकाया है जो उदार और प्रगतिशील (Progressive) है और इस तरह इसने पक्षपात से काम लिया है। यह मानना ही पड़ेगा कि यह सदन शरारती है। जब इंगलैंड में उदारदल का शासन होता है तो यह उस समय पार्टी के हितों की रक्षा करता है और इस का कार्य व्यर्थ है। किसी भी स्वतन्त्र देश में द्वितीय सदन न तो स्थायी है और न ही हो सकता है।

8. **पैतृक प्रकृति** (Its Hereditary Character)—लार्ड सदन की पैतृक प्रकृति के कारण भी इस की आलोचना की गई है। आज के लोकतन्त्रात्मक युग में ऐसा सदन जो पैतृक प्रकृति पर आधारित हो, कोई भी समर्थन प्राप्त नहीं कर सकता क्योंकि लार्ड सभा वंशागत तथा रूढ़िवादी होने के कारण अपना महत्व खो बैठी है। वंशागत आधार पर आधारित यह सदन लोकतन्त्रीय सिद्धान्तों से मेल नहीं खाता। इसके 90 प्रतिशत सदस्य पैतृक (Hereditary) प्रकृति के हैं जो जनता के हितों के सर्वदा ही विपरीत चलते हैं। जिस प्रकार वंशागत गणितज्ञों राजनीतिज्ञों, इतिहासकारों (Historians) की कल्पना करना काल्पनिक है, उसी प्रकार वंशागत द्वितीय सदन के सम्बन्ध में सोचना मूर्खता है।

9. **पक्षपाती निर्णय** (Partial Decisions)—लार्ड सदन के निर्णय भी निष्पक्ष नहीं है। लार्ड सभा के निर्णय इस की रचना से दूषित होते हैं (Its decisions are vitiated by its Composition)। लास्की (Laski) के अनुसार "लार्ड सदन निष्पक्ष सदन नहीं है जो कि अपने समय के प्रजातन्त्र से अलग विचार रखती है। इस की रचना दायें पन्थी कार्यनीति का आधारभूत भाग है और इसी आशय से इसे रखा गया है। एक अपक्षपात सदन होने की बजाए इसने सर्वदा पक्षपात से काम लिया है सर जान मैरियट (Sir John Marriot) का कहना है कि जब अनुदारवादी दल की सरकार होती है तो लार्ड सदन गूंगों की तरह व्यवहार करती है और जब दूसरे दल की सरकार हो तो गुर्राते हुए भेड़ियों की तरह।

लार्ड सदन की उपयोगिता
(Utility of the House of Lords)

लार्ड ब्राइस (Bryce) के अनुसार लार्ड सदन चार प्रकार के मुख्य कार्य करता है। प्रथम यह कामन सदन द्वारा जल्दवाजी से पारित कानूनों पर रोक लगाती है। किसी भी अविनिय विधेयक के पास होने में एक वर्ष की देरी लगती है और इस बीच के समय में देश को उस बिल पर अच्छी तरह से सोच विचार करने का अवसर प्राप्त हो जाता है। दूसरे जिन विधेयकों पर कोई विशेष मत भेद न हो तो लार्ड सदन ऐसे अधिनियमों पर आरम्भ में सोच विचार करती है। इस प्रकार कामन सदन का काफी समय बच जाता है। तीसरे लार्ड सदन कामन सदन द्वारा प्रस्तुत विधेयकों पर विचार विमर्श तथा संशोधन करती है क्योंकि समय कम होने के कारण कामन सदन हर एक विधेयक पर अच्छी तरह विचार नहीं कर पाती। चौथे बड़े बड़े महत्वपूर्ण प्रश्नों पर इस का निर्वाध विमर्श बहुत उपयोगी सिद्ध होता है। जो विशेषकर संविधान के मौलिक तत्वों को प्रभावित करता है।

प्रो० मनरो (Munro) के अनुसार लार्ड सदन अनितिय विषयों पर बहुत उपयोगी कार्य करता है। यह प्रत्येक बिल के अधिनियम बनने से पहले उस पर सार्वजनिक विचार विमर्श के लिये समय देता है ताकि राष्ट्र उस पर अच्छी तरह से सोच विचार कर ले। यह ठंडे विचार से सोचने के लिये वाध्य करता है और गर्मी को शान्त होने देने के लिये महत्वपूर्ण योग दान देता है।

लार्ड सदन के समर्थन में यह तर्क भी दिया जाता है कि इस सदन का वाद विवाद उच्च स्तर का है। यह अस्याई भावनाओं की लहरों की ओर ध्यान नहीं देता। इस की सदस्यता ऐसे व्यक्तियों को प्राप्त है जो किसी समस उच्च पदों पर रह चुके हैं जैसे अवकाश प्राप्त प्रधान मन्त्री, न्यायधीश, स्पीकर या उपनिविशों के गवर्नर जनरल इत्यादि। लास्की (Laski) के अनुसार प्रजातन्त्रीय राज्य में दूसरे सदन के निर्माण की व्यवस्था हो तो लार्ड सदन विश्व में सबसे अच्छा दूसरा सदन है। यह विवाद वाली समस्याएं उस समय प्रस्तुत करता है जब इंगलैंड में प्रगतिशील दल (Progressive party) की सरकार होती है।

लार्ड सदन निम्न सदन का विरोधी नहीं है। कामन सदन के पूरक रूप में इस की आवश्यकता बहुत अधिक हैं, यह उन त्रुटियों को सुधारता है जो जल्दवाज़ी तथा अच्छी तरह विचार विमर्श न होने के कारण उत्पन्न हो जाती है।[1]

---

1. Ramsay Muir—How Britain is government p....193.

"A second Chamber is therefore held to be necessary to supplement the first and to correct the blunders that may arise from undue haste and inadequate discussion."

ऑग और जिंक (Ogg and Zink) के अनुसार "लार्ड सभा का कार्य सच्चे योग्य रूचि रखने वाले व्यक्तियों द्वारा सम्पन्न होता है। यह उद्योग कृषि, धर्म, साहित्य विधि, सभी को प्रतिनिधित्व प्रदान करता है। लार्ड सदन के सदस्य कामन सदन के अनुभवी सदस्य होते हैं जिन्होंने अपने युवाकाल में वहां विख्याति प्राप्त की वास्तव में लोक सदन इस का पोषणालय है। इतिहास के विद्यार्थियों को यह बात जानने की आवश्यकता नहीं है कि कई अवसरों पर लार्ड सदन ने राष्ट्र की इच्छा तथा राजनैतिक आवश्यकताओं को निम्न सदन की अपेक्षा कहीं अच्छी प्रकार से समझा है, तथा जल्दबाजी और प्र्याप्त विचार न हुए बिलों को पास होने से रोका है[1]।

बैजहाट (Bagehot) लार्ड सभा की आवश्यकता के सम्बन्ध में लिखते हैं कि "यदि हमारे पास एक ऐसा आदर्श कामन सदन हो जो पूर्णतः राष्ट्र का प्रतीक हो ठण्डे विचारवाला हो, उत्तजनाओं से दूर हो, उस में ऐसे व्यक्ति सम्मिलित हो जिनके पास काफी समय हो और वह धीरे धीरे अपने कार्यों का ठीक प्रकार से चला सकें, तब हमें लार्ड सदन की कोई भी आवश्यकता नहीं है[2]" परन्तु वास्तविक जीवन में इस प्रकार का आदर्श निम्न सदन केवल एक कल्पनामात्र है, इस लिये द्वितीय सदन की आवश्यकता बनी ही रहेगी। हरबंट मौरिसन (Herbert Morrison) के शब्दों में लार्ड सभा की रचना का अनौचित्य ही आधुनिक ब्रटिश लोकतन्त्र का रक्षक है"[3]

लार्ड सभा जनमत को प्रभावित करती है और यह एक ऐसा स्थान है जहां सार्वजनिक महत्व के प्रश्नों पर विचार विमर्श किया जाता है। इस तरह लार्ड सदन जनमत पर प्रभाव डालने का शक्तिशाली सदन हैं।

रैम्ज म्योर (Ramsay Muir) के शब्दों में "लार्ड सदन का महत्वपूर्ण उपयोग यह है कि इस में राष्ट्रीय नीति के सामान्य प्रश्नों पर ठण्डे वातावरण में शान्ति के साथ विचार किया जाता है, जबकि कामन सभा में इस प्रकार विचार

1. Ogg and Zink—Modern Foreign Governments...p. 231, 32.

"The fact is not to be over looked, that many of the most active members of the House of Lords have in their earlier days had the advantage of long service in the House of Commons—that indeed, the popular branch is to a very considerable degree a nursery of the House of Lords. No student of English history needs to be told that upon certain occasions the upper House interpreted the will of the nation, or the realities of a political situation more correctly than the lower and that more than once it has saved the country from hasty and ill considered legislation".

2. Bagehot "English Constitution...p. 5.

3. Morrison "Government and Parliament"...p. 194.

विनिमय सम्भव नहीं है।[1]

ब्राइस के प्रस्ताव
Bryce Committee's Proposals)

लार्ड सभा के सुधार के लिए 1917 में दोनों सदनों से एक समान सदस्य लेकर 30 सदस्यों की एक समिति नियुक्त की गई जिस के सभापति लार्ड ब्राइस थे। 1918 में इस समिति ने अपने प्रस्ताव रखे। इस रिपोर्ट में कहा गया कि जहाँ सम्भव हो लार्ड सदन भविष्य का द्वितीय सदन बना रहे, अर्थात् वर्तमान पीयरों में कुछ पीयर नए द्वितीय सदन के सदस्य बने रहे। ब्राइस समीति ने निम्नलिखित प्रस्ताव रखे।

(1) नए पुर्नगठित लार्ड सदन की सदस्य संख्या 327 होनी चाहिये। इनमें तीन चौथाई (246) सदस्य कामन सभा के अनुपातिक प्रतिनिधित्व (Proportional Representation) द्वारा निर्वाचित हों। यह निर्वाचन कामन सभा 13 क्षेत्रीय विभागों में गुप्त मतदान द्वारा करे। शेष एक चौथाई (81) सदस्यों को वर्तमान पीयरों में से दोनों सदनों की एक संख्या समीति द्वारा चुना जाए।

(2) लार्ड सदन के सदस्यों को 12 वर्ष के लिये चुना जाए जिनमें से प्रत्येक वर्ष में एक तिहाई सदस्य हर चौथे वर्ष अवकाश ग्रहण करें।

(3) वित्तीय विद्येयकों (Money Bill) पर नई लार्ड सभा को कोई अधिकार प्राप्त न हो, इस बात का निर्णय कि कोई विधेयक धन विधेयक हैं याकि नहीं, इस प्रश्न का निर्णय दोनों सदनों की एक संयुक्त समीति द्वारा किया जाए जिस में प्रत्येक सदन सात सात सदस्य भेजें।

ब्राइस समिति (Bryce Committee) ने द्वितीय सदन के निम्नलिखित कार्यों की सराहना की है,

(1) कामन सदन द्वारा पारित विधेयकों की उचित जांच पड़ताल तथा उन का संशोधन करना।

(2) मौलिक तथा महत्वपूर्ण प्रश्नों पर विचार विमर्श (deliberations) करना।

(3) विवादास्पद (controversial) सम्बन्धी विषयों का सदन में उपक्रम।

ब्राइस प्रस्ताव एक प्रकार के समझौता था इस से न तो अनुदारवादियों और न ही प्रगतिशील तत्वों को सन्तोष हुआ।

---

1. "An important function of the House of Lords is the general discussion of general questions of national policy in a calm atmosphere and with less hurry than is possible in the House of Commons."

(Ramsay Muir)

मन्त्रीमण्डल समिति के सुझाव 1922

Proposals of cabinet committee of 1922

सन् 1922 में मन्त्रीमण्डल ने अपनी समीति की जिस ने निम्नलिखित प्रस्ताव रखे :—

(1) लार्ड सदन की कुल सदस्य संख्या 350 होनी चाहिये।

(2) कोई विधेयक धन विधेयक है या नहीं, इस का निर्णय दोनों सदनों की एक संयुक्त समीति द्वारा हो।

(3) यह भी व्यवस्था की गई कि 1911 के संसदीय अधिनियम की धाराएं नई लार्ड सभा पर लागू न की जाए।

(4) राजवंश के राजकुमारों (Princes of Royal Family) धार्मिक पीयरों और कानूनी लार्ड को पादेन सदस्य (ex-officio) के रूप में रखा जाए।

(5) कुछ सदस्यों को प्रत्यक्ष या परोक्ष प्रणाली से बाहर से चुना जाए।

(6) नए लार्ड सदन में कुछ सदस्यों को लार्ड सदन द्वारा ही चुना जाए।

(7) हर प्रकार के सदस्यों की संख्या तथा निश्चित उन का कार्यकाल कानून द्वारा किया जाए।

इन प्रस्तावों का कोई भी लाभ नहीं हुआ क्योंकि जिस सरकार ने इन प्रस्तावों को दिया, उस के त्यागपत्र के साथ ही इन का भी अन्त हो गया।

लार्ड क्लैरन्डन की योजना 1929

(Lord Clarendon's Plan of 1929)

लार्ड क्लैरन्डन 1929 ते लार्ड सभा के सुधार के हेतू एक योजना रखी, जिन में निम्न प्रस्तावों का वर्णन था :—

(1) नई लार्ड सभा में 150 पीयर्स पीयरो द्वारा निर्वाचित हों।

(2) 150 पीयरों को क्राऊन मनोनीति (nominate) करे जो संसद की अवधि तक के समय तक रहें। इन्हें कामन सभा में विभिन्न दलों के अनुपात में मनोनीति किया जाए।

(3) कुछ पीयर आजीवन काल के लिए जाएं।

इस योजना को समर्थन प्राप्त नहीं हुआ और इसे छोड़ दिया गया।

लार्ड सैलिसबरी की योजना 1933

(Lord Salisbury's Proposals)

1923 में लार्ड सैलिस्बरी ने लार्ड सभा के सुधार के लिये निम्न प्रस्ताव रखे :—

(1) नई लार्ड सभा की सदस्य संखया 300 से 320 तक होनी चाहिए।

(2) इन में 150 सदस्य पीयरों द्वारा निर्वाचित हों।

(3) 150 सदस्य क्राऊन द्वारा चुने जाएं।

(4) शेष 20 सदस्य राज परिवार के लार्ड धार्मिक पीयर अथवा कानूनी लार्ड हों।

(5) कोई बिल धन विधेयक है या नहीं इस का निर्णय दोनों सदनों की एक संयुक्त समीति द्वारा हो। कामन सदन के स्पीकर से यह अधिकार ले लिया जाए।

(6) लार्ड सदन में और कोई भी सुधार इस की स्वीकृति के बिना न किया जाए।

लार्ड सदन ने दो वाचनों में इसे पास कर दिया, परन्तु अधिक दल के विरोध के कारण इसे रोक दिया गया।

एटली के सुझाव-1947
(Attlee's Proposals-1947)

1945 में इंगलैंड में श्रमिक दल का शासन स्थापति हुआ। 1947 में श्रमिक दल के प्रधान मन्त्री एटली (Attlee) ने लार्ड सभा के सुधार के लिए कुछ प्रस्ताव रखे :—

(1) लार्ड सदन कामन सदन का विरोधी नहीं होना चाहिए बल्कि इसे निम्न सदन का पूरक (Supplementary) होना चाहिए।

(2) वंशानुगत पीयरों को लार्ड सभा में बैठने तथा मतदान का अधिकार नहीं होना चाहिए।

(3) लार्ड सदन की सदस्य संख्या लगभग 300 होनी चाहिये।

(4) लार्ड सदन का पुर्ननिर्माण किया जाए और इसमें किसी भी राजनैतिक दल का बहुमत स्थापित नहीं होना चाहिए।

(5) लार्ड सदन की सदस्यतां स्त्री और पुरुष दोनों वर्गों में प्राप्त हो और दोनों वर्गों को प्राप्त हो और सदस्यों को लार्ड ओफ पार्लियामैंट कहा जाए। सदस्यों के वेतन और भत्ते की व्यवस्था भी की जाए।

(6) जो सदस्य कार्य न करे, उन के लिए दण्ड की व्यवस्था हो।

एटली की यह योजना सर्मथन न प्राप्त होने पर असफल रही।

लार्ड चान्सलर
(Lord Chancellor)

लार्ड सभा की बैठकों को लार्ड चान्सलर करता है जो कि लार्ड सभा का उच्च अधिकारी है। यह एक बड़े कोच पर बैठता है जो वुलसैक (Woolsack) कहलाता है। इस की गद्दी लार्ड सदन के बाहर रखी जाती है ताकि साधारण व्यक्ति भी इसे प्राप्त कर सकें। लार्ड चान्सलर की स्थिति कामन सभा के स्पीकर से बहुत घटिया प्रकार की है। इसे सदन में अनुशासन सम्बन्धी अधिकार भी नहीं है। अनुशासन का काम स्वयं सभा करती है। यह प्रायः लार्ड सदन का सदस्य होता है अगर नही है तो इसे लार्ड सभा का सदस्य बना दिया जाता है और वह लार्ड सभा की सभाओं का सभापतित्व करता है। वह कामन सभा के स्पीकर की तरह तटस्य (neutral) नहीं रहता बल्कि दलीय निष्ठा रखता है। इसलिए इसका मान प्रायः

कम होता है। उसे सदन के वाद-विवादों को नियन्त्रण करने की शक्ति प्राप्त नहीं है। लार्ड सभा के सदस्य उस के पद को सम्बोधित नहीं करते, परन्तु वह सभा को माई लार्ड (My Lords) कह कर पुकारते हैं। उसे निर्णायक मत (casting vote) देने का अधिकार प्राप्त नहीं है। वह लार्ड सदन के वाद विवादों में भाग ले सकता है और दलगत आधार पर एक पीयरी के रूप में मत दे सकता है। जिस समय वह ऐसा करता है. वह अपनी.गद्दी से अलग हो जाता है।

लार्ड सभा का चान्सलर मन्त्री मण्डल का सदस्य भी है और न्यायिक समीति (Judicial Committee) अध्यक्ष और सरकार का कानूनी परामर्शदाता (Legal Advisor) भी है। लार्ड चान्सलर को दस हजार पौंड वार्षिक वेतन और अवकाश (Retire) ग्रहन करने पर 5000 पौंड वार्षिक पैंशन भी मिलती है।

लार्ड चान्सलर की शक्तियाँ

(Powers of the Lord Chancellor)

लार्ड चान्सलर को निम्नलिखित शक्तियां प्राप्त हैं :—

(1) वह लार्ड सभा की बैठकों का सभापतित्व करता है सदन में अनुशासन स्थापित करने की उत्तरदायिता उस पर है। उस की शक्तियाँ साधारण चेयरमैन की शक्तियों से भी कम है। यदि एक या दो से अधिक सदस्य एक साथ बोलने के लिये खड़े हो जाएं तो सदन इस बात का निर्णय करता है कि कौन सा सदस्य पहले बोले और वाद विवाद को भी नियन्त्रण करने पर ज़िम्मेदारी सदन की होती है न कि लार्ड चान्सलर की। अन्य सदस्यों की तरह वह मत दे सकता है परन्तु उसे निर्णयक मत (Casting Vote) देने का अधिकार नहीं है।

(2) क्राउन उच्च न्यायालयों केन यायधीश इस की सिफारिश पर नियुक्त करता है।

(3) 1925 के एक एक्ट द्वारा उसे न्यायपालिका के संगठन पर पूरा अधिकार प्राप्त है।

(4) लार्ड चान्सलर प्रिवी कौंसिल की न्यायिक समीति (Judicial Committee of the Privy Council) का भी अध्यक्ष है।

(5) लार्ड सभा ब्रिटेन का सर्वोच्च न्यायालय है, और जब लार्ड सभा सर्वोच्च न्यायलय के रूप में काम करती है तो लार्ड चन्सलर उस का प्रधान होता है।

(6) इंगलैंड में जस्टिसज ओफ पीस (Justices of Peace) की नियुक्तियों की उत्तरदायिता उसी पर है। उसे काऊंटी कोर्टस (County Courts) के जजों को भी नियुक्त करने का अधिकार है तथा उनको अपने पदों से हटा भी सकता है।

(7) लार्ड चान्सलर ब्रिटिश मन्त्रीमण्डल का एक सीनियर सदस्य होता है, परन्तु इस के पन्स कोई विशेष प्रशासकीय (Administrative) विभाग नहीं

(8) नई संसद में क्राउन के भाषण (Speech from the Throne) को प्राय: सम्राट पढ़ता है, यदि सम्राट उपस्थित न हो तो वह भाषण संसद के सामने लार्ड

चान्सलर ही पढ़ता है।

(9) लार्ड चान्सलर राज्य की बड़ी सील (Great Seal of the Realm) का संरक्षक है। महत्त्वपूर्ण समझौतों, संधियों तथा घोषणाओं (Proclamations) पर क्राउन की तरफ से इस सील का प्रयोग किया जाता है।

(10) प्रिवी कौंसिल की बैठकों का सभापतित्व भी लार्ड चान्सलर ही करता है।

Questions

1. "Functions of Parliament is not to govern but to criticise." (Jennings) Explain and comment.
2. Is English Parliament a supreme and sovereign Law-making body ?
3. Give an account of the composition and functions of the House of Lords and state whether in your opinion the abolition of this House would further add to the legislative competency of the House of Commons.
4. "A second chamber of legislation such as that which exists in England serves no useful purpose ; it is snobbish and redundant and should, therefore, be abolished." Do you agree with this view ? Give reasons.
5. Discuss the principal proposals made for the reformation of House of Lords during the current century.
6. "The House of Lord's did nothing in particular and did it well." (Munro) Discuss.
7. Discuss the composition and powers of House of Commons.
8. What are the constitutional relations between the two Houses of Parliament in England ?
9. Give an account of the position, powers and function of the speaker of the English House of Commons and compare them with those of the speaker of the American House of Representative.
10. Describe the process of law making in England in respect of 'Public Bills' and 'Private Bills'.
11. How is the annual budget adopted by the Parliament of Great Britain ?
12. Discuss the Committee system in the House of Commons and compare it with that in the House of Representative in the United States.
13. Discuss the role of Her Majesty's opposition in the English Constitution.

कम होता है। उसे सदन के वाद-विवादों को नियन्त्रण करने की शक्ति प्राप्त नहीं है। लार्ड सभा के सदस्य उस के पद को सम्वोधित नहीं करते, परन्तु वह सभा को माई लार्ड (My Lords) कह कर पुकारते हैं। उसे निर्णायक मत (casting vote) देने का अधिकार प्राप्त नहीं है। वह लार्ड सदन के वाद विवादों में भाग ले सकता है और दलगत आधार पर एक पीयरी के रूप में मत दे सकता है। जिस समय वह ऐसा करता है, वह अपनी गद्दी से अलग हो जाता है।

लार्ड सभा का चान्सलर मन्त्री मण्डल का सदस्य भी है और न्यायिक समीति (Judicial Committee) अध्यक्ष और सरकार का कानूनी परामर्शदाता (Legal Advisor) भी है। लार्ड चान्सलर को दस हज़ार पौंड वार्षिक वेतन और अवकाश (Retire) ग्रहन करने पर 5000 पौंड वार्षिक पेंशन भी मिलती है।

लार्ड चान्सलर की शक्तियाँ

(Powers of the Lord Chancellor)

लार्ड चान्सलर को निम्नलिखित शक्तियां प्राप्त हैं :—

(1) वह लार्ड सभा की बैठकों का सभापतित्व करता है सदन में अनुशासन स्थापित करने की उत्तरदायिता उस पर है। उस की शक्तियाँ साधारण चेयरमैन की शक्तियों से भी कम है। यदि एक या दो से अधिक सदस्य एक साथ बोलने के लिये खड़े हो जाएं तो सदन इस बात का निर्णय करता है कि कौन सा सदस्य पहले बोले और वाद विवाद को भी नियन्त्रण करने पर ज़िम्मेदारी सदन की होती है न कि लार्ड चान्सलर की। अन्य सदस्यों की तरह वह मत दे सकता है परन्तु उसे निर्णयक मत (Casting Vote) देने का अधिकार नहीं है।

(2) क्राउन उच्च न्यायालयों के न्यायधीश इस की सिफारिश पर नियुक्त करता है।

(3) 1925 के एक एक्ट द्वारा उसे न्यायपालिका के संगठन पर पूरा अधिकार प्राप्त है।

(4) लार्ड चान्सलर प्रिवी कौंसिल की न्यायिक समीति (Judicial Committee of the Privy Council) का भी अध्यक्ष है।

(5) लार्ड सभा ब्रिटेन का सर्वोच्च न्यायालय है, और जब लार्ड सभा सर्वोच्च न्यायलय के रूप में काम करती है तो लार्ड चन्सलर उस का प्रधान होता है।

(6) इंगलैंड में जस्टिसज़ ओफ पीस (Justices of Peace) की नियुक्तियों की उत्तरदायिता उसी पर है। उसे काऊंटी कोर्टस (County Courts) के जजों को भी नियुक्त करने का अधिकार है तथा उनको अपने पदों से हटा भी सकता है।

(7) लार्ड चान्सलर ब्रिटिश मन्त्रीमण्डल का एक सीनियर सदस्य होता है, परन्तु इस के पास कोई विशेष प्रशासकीय (Administrative) विभाग नहीं

(8) नई संसद में क्राउन के भाषण (Speech from the Throne) को प्राय: सम्राट पढ़ता है, यदि सम्राट उपस्थित न हो तो वह भाषण संसद के सामने लार्ड

चान्सलर ही पढ़ता है।

(9) लार्ड चान्सलर राज्य की बड़ी सील (Great Seal of the Realm) का संरक्षक है। महत्त्वपूर्ण समझौतों, संधियों तथा घोषणाओं (Proclamations) पर क्राउन की तरफ से इस सील का प्रयोग किया जाता है।

(10) प्रिवी कौंसिल की बैठकों का सभापतित्व भी लार्ड चान्सलर ही करता है।

Questions

1. "Functions of Parliament is not to govern but to criticise." (Jennings) Explain and comment.
2. Is English Parliament a supreme and sovereign Law-making body ?
3. Give an account of the composition and functions of the House of Lords and state whether in your opinion the abolition of this House would further add to the legislative competency of the House of Commons.
4. "A second chamber of legislation such as that which exists in England serves no useful purpose ; it is snobbish and redundant and should, therefore, be abolished." Do you agree with this view ? Give reasons.
5. Discuss the principal proposals made for the reformation of House of Lords during the current century.
6. "The House of Lord's did nothing in particular and did it well." (Munro) Discuss.
7. Discuss the composition and powers of House of Commons.
8. What are the constitutional relations between the two Houses of Parliament in England ?
9. Give an account of the position, powers and function of the speaker of the English House of Commons and compare them with those of the speaker of the American House of Representative.
10. Describe the process of law making in England in respect of 'Public Bills' and 'Private Bills'.
11. How is the annual budget adopted by the Parliament of Great Britain ?
12. Discuss the Committee system in the House of Commons and compare it with that in the House of Representative in the United States.
13. Discuss the role of Her Majesty's opposition in the English Constitution.

6

दल प्रणाली

(PARTY SYSTEM)

राजनैतिक दल, आज, किसी भी सरकार को सुचारु रूप से चलाने के लिये आवश्यक हैं। चाहे सरकार संसदीय प्रणाली की हो, या अध्यक्षात्मक प्रणाली की हो या रूस (U.S.S.R.) जैसी साम्यवादी सरकार हो, लोकतन्त्रात्मक हो या तानाशाही, संघीय हो या एकात्मक हो, राजनैतिक दल के बिना आज इस की कल्पना नहीं की जा सकती। संविधान में राजनैतिक दलों का उल्लेख हो या न हो तो भी संविधान को साकार रूप देना तथा सफल बनाना राजनैतिक दलों पर ही निर्भर है। कारण यह है कि आधुनिक सरकार का आधार विशाल जन मत है, जो भारत या संयुक्त राज्य अमेरिका जैसे विशाल देशों में हज़ारों वर्ग किलोमीटर में फैला होता है। इन मत-दाताओं को केवल सुसंगठित राजनैतिक दल ही संगठित कर सकते हैं।

राजनैतिक दलों के लोकतन्त्र में महत्व को ध्यान में रखते डा० फ़ाईनर (Herman Finer) कहता है कि "लोकतन्त्रात्मक प्रशासन की सफलता और शंका दल प्रणाली पर आधारित है।" (Democratic government rests, in its hopes and doubts, upon the party system) इसी प्रकार जेम्ज़ ब्राइस (James Bryce) लिखता है कि "राजनैतिक दल आवश्यक हैं। कोई महान स्वतन्त्र देश दलों के बिना नहीं है और किसी ने भी यह नहीं दिखलाया कि प्रतिनिधि सरकार इन के बिना कैसे के काम कर सकती है।"[1] बिरिच (Birch)

---

1. Bryce, James. "Modern Democracies" (Macmillan, 8921(...I, 119.

"To begin with, parties are inevitable. No free large country has been without them. No one has shown how representative government could work without them."

का मत है कि "प्रत्येक लोकतन्त्रात्मक देश में उदार संस्थाओं के विकास के साथ साथ राजनैतिक दलों का विकास हुआ है, जो वस्तुत: जनता और सरकार के बीच एक आवश्यक कड़ी के रूप में काम करती हैं। उनके कार्य अनगणित हैं और महत्त्वपूर्ण हैं। वे जनता की सरकार में दिलचस्पी को बढ़ाते है तथा उस की राजनीति में भाग लेने की इच्छा को प्रोत्साहित करते हैं; वे जनता के प्रतिनिधियों को चुनते हैं, और (संसद) में उनके चुनाव के लिये संघर्ष करते हैं; वे समस्याओं पर विचार करते हैं और देश की नीति निर्धारित करते हैं; और वे सरकार के समर्थन के लिये बहुमत बनाते हैं तथा सुसंगठित विरोधी-पक्ष का भी निर्माण करते हैं।"[1]

अंग्रेजी दल प्रणाली (English Political Parties)

ग्रेट ब्रिटेन में दलों के महत्व का उल्लेख करते हुए डा० फाइनर (Dr. Finer) कहता है, "बेगहाट (Bagehot) ने मन्त्री मण्डल के सम्बन्ध में यह प्रसिद्ध बात कही थी, कि मन्त्री-मण्डल एक बकसूआ है, या कड़ी है" जो कार्यपालिका को विधान पालिका से सुदृढ़ता पूर्ण जोड़ता हैं। इसी बात को हम ऐसे कह सकते हैं कि राजनैतिक दल, वे बकसूऐ या कड़ियें हैं जो 50,000,000 लोगों और 35,000,000 मत दाताओं को संसद के 630 सदस्यों से जोड़ देती है, और ये सदस्य देश की सर्वोच्च संस्था को बनाते हैं।"[2] इस प्रकार ग्रेट ब्रिटेन में प्रतिनिधि सरकार वास्तव में राजनैतिक दलों के आधार पर बनती है और यदि ध्यान से देखा जाये तो दल-प्रणाली ही सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धान्त को कार्य-रूप देती है।

---

1. Birch, A. H. op. cit......p.111

"In all democratic countries the development of liberal institutions has been accompanied by the growth of organised political parties, who act as essential intermediaries between the public and the government. Their functions are numerous and vital. They encourage popular interest and participation in politics, they select candidates for political office and campaign on their behalf, they discuss issue and formulate policies, and the provide both organised support for the government of the day nad organise opposition to it."

2. Finer, Herman, op. cit......p. 59.

"Bagehot is famous for the observation that the cabinet is "the buckle that fasten, the hyphen that binds" the Executive to the Legislature. We may paraphrase this by saying that Political parties are the hyphens that fasten, the buckle that bind, 50,000,000 people and the 35½ million electorate in the nation to 630 who, in parliament, exercise the highest political power in the land."

दल प्रणाली की मुख्य विशेषताएं (Features of Party System)

ग्रेट ब्रिटेन में दल-प्रणाली की मुख्य विशेषतायें निम्नलिखित हैं।

1. **दो-दलीय प्रणाली (Dual-party System)**—प्रारम्भ से ही ग्रेट ब्रिटेन में मुख्य रूप से दो दलीय-प्रणाली प्रचलित है। पहले इन दलों के नाम व्हिग (whig) और टोरी दल (Tory) थे। 19वीं शताब्दी के मध्य में इन का नाम अनुदार दल (Conservative Party) और उदार दल (Liberal Party) पड़ गया। 1906 में मजदूर दल की नींव रखी गई, और इस प्रकार दूसरे महायुद्ध के प्रारम्भ तक देश में तीन दल, अनुदार, उदार और मज़दूर दल (Conservative, Liberal and Labour Parties) बन गए। पहले और दूसरे महयुद्ध के बीच (1919-1939) प्रायः अनुदार दल के हाथ में सरकार की बागडोर रही, परन्तु दो बार मज़दूर दल की सरकार थोड़े थोड़े समय के लिये बनी, और फिर एक प्रधान मन्त्री रम्ज़े मैक्डानलड (Ramsay Macdonald) ने मिली जुली राष्ट्रीय सरकार भी बनाई। परन्तु दूसरे महायुद्ध के बाद दो मुख्य दल मज़दूर दल और अनुदार दल बन गये और उदार दल अब अन्य छोटे छोटे दलों में शामिल हो गया है। 1960 और 1964 के आम चुनाव में बेशक उदार दल को काफी मत मिले (1964 में इस दल को 11 2% मत मिले) परन्तु इस दल को केवल 630 में से 1·4% सदस्य मिले। 1966 के आम चुनाव में इस दल को 8·1% मत मिले और इसके 12 सदस्य चुने गए। इस प्रकार अब उदार दल सरकार बनाने की आशा से बहुत दूर है, तथा मज़दूर दल और अनुदार दल ही मुख्य दल हैं।

दो-दलीय प्रणाली के कारण की खोज करते हुए, प्रो० न्यूमैन (Neumann) का मत है, **"ब्रिटेन में दो-दलीय प्रणाली का कायम होना एक इतिहासिक घटना है जिसके बनने में एक सदस्य-निर्वाचन क्षेत्र** (Single Member Constituencies) **सहायक हैं।** ब्रिटिश तथा अमेरिका की निर्वाचन पद्धतियों में तीसरे दल के सदस्य का चुनाव बहुत कठिन है, क्योंकि दोहरी दल अवस्था कामन सदन में सदस्यों के चुनाव के लिये काफी है।"[1] **परन्तु प्रो० बिरिच** (Birch) **का विचार इस प्रणाली** के विषय में अधिक ठीक प्रतीत होता है, क्योंकि भारत में भी निर्वाचन पद्धति ग्रेट ब्रिटेन तथा अमेरिका जैसी है परन्तु यहां पर दो-दलीय प्रणाली के स्थान बहु-दलीय प्रणाली ही बनती दिखाई देती है। प्रो० बिरिच (Birch) **के मतानुसार ग्रेट ब्रिटेन की दल प्रणाली के सम्बन्ध में "पहली स्मरणीय बात यह है कि अंग्रेजी समाज की एकता तथा संविधानीय प्रश्नों पर अधिक मतभेद न होने की स्थिति ने ऐसा वातावरण उत्पन्न किया है जिसमें सभी राजनैतिक दृष्टिकोण दो मुख्य दलों में व्यक्त**

1. Neumann, Robert G. op. cit......pp 157-58

"The existence of a two-party system in Britain is an historical accident which the plurality system of election and the single member constituency have helped to preserve......"

किये जा सकें।"[1]

दो दलीय प्रणाली के महत्व का ज़िक्र करते हुए प्रो० एस० इ० फाईनर (S. E. Finer) कहता है कि "दो-दलीय प्रणाली वर्तमान अंग्रेजी सरकार को समझने की कुञ्जी है।"[2] इसके परिणाम स्वरूप निम्नलिखित महत्त्वपूर्ण प्रभाव उत्पन्न होते हैं।

1. इस प्रणाली के कारण यह वात लगभग यकीनी होती है कि आम चुनावों के पश्चात् एक दल अवश्य संसद में बहुमत प्राप्त कर लेगा।

2. इस का आगे यह परिणाम होता है कि वहुमत प्राप्त दल एक सुदृढ़ मन्त्री-मण्डल वनायेगा।

3. क्योंकि अंग्रेज़ी दलों में अनुशासन का अभाव नहीं है इसलिये मन्त्री-मण्डल का संसद में हार के भय से मुक्त अपना कार्य अच्छे ढंग से चला सकता है।

4. इस कारण मन्त्री-मण्डल विना रोक-टोक के उतनी देर तक काम कर सकता है जब तक दूसरा आम चुनाव न हो।

5. यह मन्त्री मण्डल के पूर्ण उत्तर-दायित्व को निश्चित करता है। मन्त्री-मण्डल अपने सत्ता-धारी काल के लिये जो भी कार्य करता है उसके लिये यह विना किसी संकोच या वहाने के पूर्णत: उत्तरदायी होता है।

6. इस तरह दो दलीय अवस्था के कारण लोगों के सामने भी सरकार या विरोधी पक्ष में से किसी एक को मत देने का स्पष्ट अवसर प्राप्त होता है। यदि वह देखें कि एक दल की सरकार ठीक कार्य नहीं कर सकी तो वह विरोधी पक्ष वनाने वाले दल को वहुमत दे कर सरकार वनाने के लिये मत दे सकते हैं। उदाहरणतय: यदि वर्तमान श्री विलसन (Mr. Wilson) की मज़दूर दल की सरकार लोगों के जीवन को ऊंचा उठाने या देश की समस्याओं को हल करने में असफ़ल रहे तो अगले आम चुनाव में लोग अनुदार दल (Conservative Party), जो इस समय "विरोधी-पक्ष" (Opposition) वनाता है, को वहुमत दे सकते हैं, और इस प्रकार उन्हें यह सुअवसर दिया जा सकता है कि वह अपने ढंग से इन समस्याओं को सुलझाने का प्रयत्न करें। यदि बहुदलीय (Multiple-Party System) अवस्था हो तो तो लोगों के सामने ऐसा स्पष्ट उत्तरदायित्व नहीं होता। सरकार जोड़ तोड़ करने पर ही वनती है, इसलिये मतदाताओं को कम ही ऐसा विश्वास होता है कि

1. Birch, A. H. op. cit......p. 111. "The first point to note is that relative homogeneity of British society and the absence of conflict over constitutional issues have enabled most political viewpoints to be accommodated within two major parties."

2. Modern Political System : Europe, op. cit......p. 69.

"The two party system is the key to understanding the present operation of British government."

जिस पार्टी को वह चाहते हैं वह सरकार बना सके, फिर, जैसा भारत में इस समय दिखाई देता है, सदस्य चुने जाने के बाद अक्सर अपना दल भी छोड़ देते हैं, और सरकार चलाने की अपेक्षा घोड़-दोड़ का तमाशा ही संसदों में देखने को मिलता है।

दोष (Demerits)—किन्तु दो-दलीय प्रणाली तथा दलों में कठोर अनुशासन का लोक तन्त्र पर बुरा प्रभाव भी पड़ सकता है, या कम से कम कुछ समय के लिये इस प्रणाली के कारण देश में तानाशाही सरकार स्थापित हो जाती है, और सामूहिक उत्तरदायित्व एक ढोंग बन जाता है। इस भय का वर्णन करते हुए महान फ्रांसीसी लेखक एम० दुवर्जर (M. Duverger) अपनी पुस्तक "राजनैतिक दल" (Political Parties, New York, John Wiley and Sons, 1954) में लिखता है कि "कानूनी दृष्टि से ग्रेट ब्रिटेन की सरकार संसदीय है...वास्तव में सत्ता-धारी बहुमत प्राप्त दल ऊपर से नीचे तक संविधानिक ढांचे को बदल देतीं है। कार्यपालिका तथा विधानपालिका शक्तियां वस्तुत: दल के काबू में होती हैं...संसद और सरकार दो अलग-अलग मशीनों के रूप में काम करती हैं जो एक मोटर से चलती हैं और वह मोटर दल है। इस प्रकार कार्यरूप में सरकार वैसा ही रूप धारण कर लेती है जैसा एक दलीय प्रणाली में होती हैं। कार्यपालिका और विधानपालिका, सरकार और संसद केवल संविधानिक आकार बन जाते हैं, जबकि वास्तविक शक्ति केवल दल के हाथ में होती है।"[1]

क्रासमैन (Crossman) तथा प्रो० एस० ई० फाइनर (S. E. Finer) इस मत को सत्य नहीं मानते क्योंकि क्रासमैन के शब्दों में, "जो बात इस विचार को सन्तुलन हीन (unbalanced) बनाती है, वह यह है कि (ग्रेट ब्रिटेन में) ऐसे दल के मुकाबले में उसकी शक्ति के प्रतिरूप वैसा ही एक और दल है।"[2] किन्तु इस पर भी आधुनिक दल सरकार को नियन्त्रण में रखने का बहुत बड़ा साधन है, और सरकार पर "विरोधी-पक्ष" की आलोचना का संसद में, भले ही, बहुत प्रभाव न

---

1. "Officially Gt. Britain has a parliamentry system...in practice the existence of a majority governing party transforms this constitutional pattern from top to bottom. The party holds in its hands the essential prerogatives of Legislature and the executive... Parliament and Govenment are like two machines driven by the same moter the party. The regime is not so very different in this respect form the single party system. Executive and legislature, Government and Parliament are constitutional facades, in reality the party alone exercises power." (M. Duverger)

2. Crossman, Introdution to Bagehots English constitution

पड़े, परन्तु दल के अन्दर गुट्टों के कटाक्ष तथा आलोचना का बहुत प्रभाव पड़ता है।

2. **सदस्यता** (Membership)—ग्रेट ब्रिटेन के दलों की दूसरी मुख्य विशेषता यह है कि दलों की सदस्य गिनती बहुत अधिक है। दलों की शाखाएें सारे देश में फैली हुई हैं। सदस्य बराबर मासिक चन्दा देते हैं। अनुदार दल के सदस्य लगभग 3,000,000 हैं, जो वार्षिक चन्दा देते हैं। और कई सदस्य चन्दे के अतिरिक्त बहुत सा धन दान में देते हैं। मज़दूर दल (The Labour Party) के सदस्य 8,00,000 हैं, परन्तु इनके अतिरिक्त 5,500,000 सदस्य संबधित सदस्य हैं, जो ट्रेड यूनियन तथा सहयोगी सोसाईटी (Trade unions and co-operative society) द्वारा चन्दा देते हैं। चन्दा केवल 9 पैसे वार्षिक है, परन्तु यह काफ़ी रकम बन जाती है। दल प्रति वर्ष अपनी आय को छाप देता है। उदार दल के 2,75,000 सदस्य हैं और अन्य दलों के सदस्य 50,000 हैं, जिन में साम्यवादी दल (Communist Party) भी शामिल है। इस प्रकार 31,009,000 मत दाताओं में से 90,00,000 मतदाता दलों के सदस्य हैं जो कुल मतदाता संख्या का लगभग 33% हैं, यह उपेक्षा (ratio) संसार के अन्य सब देशों से अधिक है।

3. **केन्द्रीकरण** (Centralization)—**ग्रेट ब्रिटेन के दलों की तीसरी मुख्य विशेषता, विरिच** (Birch) के अनुसार, उच्चकोटि का केन्द्रीयकरण है।[1] संयुक्त राज्य अमेरिका (USA) में दलों का संघठित राज्य तथा स्थानीय स्तर पर कड़ा होता है, जबकि राष्ट्रीय दल इन संघठनों का एक ढीला ढीला संघ ही होता है। इस प्रकार फ्रांस (France) के दल भी अधिकांश स्थानीय स्तर (Local level) पर सुसंघठित हैं, परन्तु "ग्रेट ब्रिटेन में (दलों की) स्थानीय संस्थाएें सदस्यों को मनोनीत (nomination) करने के अतिरिक्त कोई महत्त्व नहीं रखती, और इनकी इस शक्ति को भी केन्द्रीय संस्था वीटो कर सकती है।"[2] प्रो० फाईनर (S.E. Finer) का भी यही मत है कि ब्रिटेन के "दोनों मुख्य दलों में उच्च कोटि का अनुशासन है,और दोनों दलों को कुछ कट्टर मतों का समर्थन प्राप्त है, जो 1945 से कभी भी कुल मतों के 40% से कम नहीं हुआ है।"[3] प्रो० न्यूमेन (Neumann) के कथनानुसार "**ब्रिटेन के दो मुख्य दलों के संघठन में कुछ समानता है। दोनों में उच्च कोटि का केन्द्रीयकरण है, और केन्द्रीय संस्थाएं स्थानीय या निचले स्तरों का मार्गदर्शन करते हैं,** यद्यपि मज़दूर दल कुछ हद तक साधारण सदस्यों को महत्त्व देता है और इसका संघठन स्थानीय

1. Birch, A.H. op. cit.......p. 115.

2. ibid......"But in Britatin the local party branches have little real power except over the nomination of candidates, and even in this they are subject to veto of head office."

3. Modern Political System : Europe op. cit......p. 69.

संस्थाओं को पनपने का अनुदार दल की अपेक्षा अधिक अवसर देता है।"[1]

4. **दल और सिद्धान्त** (Parties and ideologies)—ब्रिटेन के दलों का आधुनिक राजनैतिक विचारों (ideologies) से क्या सम्बन्ध है? यह ऐसा प्रश्न है जिसका उत्तर दलों के अनुसार ही दिया जा सकता है। इस में कोई सन्देह नहीं कि अमेरिका के दोनों दल (Democratic and Republican) आधुनिक विचारधाराओं (modern 'isms') अनुसार नहीं चलते, वह केवल देश की समस्याओं अनुसार अपनी नीति तथा कार्य प्रणाली बनाते हैं। जबकि साम्यवादी देशों में राजनैतिक दल केवल 'साम्यवाद' की विचारधारा अनुसार ही काम करते है। भारत में केवल वाम मार्गी (Leftist parties) दल और स्वतन्त्रता दल (Swatantra) अपनी कार्य प्रणाली विचारों के अनुसार बनाते हैं जबकि कांग्रेस, जनसंघ इत्यादि दल अमेरिका के दलों की तरह हैं और राजनैतिक विचारों की ओर कम ध्यान देते हैं। ग्रेट ब्रिटेन का साम्यवादी दल तो अन्य संसार के साम्यवादी दलों की भांति साम्यवाद के विचारों के आधार पर संघठित है। इस तरह अनुदार दल और मज़दूर दल भी नाम से राजनैतिक विचारों की पुष्टी करते हैं। मज़दूर दल समाजवाद का समर्थन करता है और इस दल की सरकार ने 1945-50 में कई उद्योगों का राष्ट्रीयकरण (Nationalisation) किया परन्तु। जब ये दल सरकार बनाते हैं तो इनमें बहुत अन्तर नहीं होता, और ये दल विचारधारा के साथ साथ जन कल्याण को अदृश्य नहीं करते और ऐसी नीति अपनाते हैं जिस से सरकार में सहयोग का क्रम (compromise and co-operation) बना रहे। इस लिये केवल उदाहरण ही काफी है जो इसे स्पष्ट कर दे। जब दूसरे महायुद्ध के बाद मजदूर सरकार हट गई और अनुदार दल की सरकार बनी तो जो बजट श्री **बटलर** (Butler) ने पेश किया वह भूतपूर्व मज़दूर दल की सरकार के वित्त मन्त्री श्री **गैटस्कल** (Mr. Gaitskell) के बजट से इतना मिलता था कि लोगों ने उसके लिये श्री बुश्कल ("Butskell") का नाम दिया। कहने का तात्पर्य यह है कि राजनैतिक विचार अलग होते हुए भी, राजनैतिक दल सरकार बनाने पर काम चलाऊ और जन कल्याण (pragmatic) के दृष्टिकोण को अपनाते हैं।

5. **लगातार कार्य करना** (Continuity of operations)—**डा० हर्मन फाईनर** (Herman Finer) का मत है कि अंग्रेज़ी राजनैतिक दल "**आम**

---

1. Neumann. Robert G, op. cit......p. 159 "The two major political parties of Britain, the Lobour party and the Conservative party, have certain organistional features in common. Both are highly centralized, and direction oomes down from the top, although the labour party is somewhat more sensitive to rank and file sentiment, and its organisation allows a better opportunity for "ground swells" than does that of the Conserative party."

चुनावों के बीच सो नहीं जाते या सुस्ताने नहीं लगते। वे लगातार जनता को शिक्षा देने का कार्य बड़े उत्साह के साथ करते रहते हैं ; वे खोज करते हैं, कई प्रकार के लेख पत्र छापते है, जलसे करते हैं, साप्ताहिक तथा गर्मी के मौसम में स्कूल चलाते हैं, स्थानीय स्वराज्य संस्थाओं (Local Self Government) के चुनाव लड़ते हैं, और, इस से अधिक, वे कामन सदन तथा मन्त्री-मण्डल के साथ अपना सम्पर्क बनाये रहते हैं। ब्रिटिश (British) दल सदा काम करते हैं, सर्वव्यापी हैं तथा सब जगह उनकी आवाज सुनाई पड़ती है।"[1] दलों को लगातार लोगों में, इसलिये, कार्य करना पढ़ता है क्योंकि संयुक्त राज्य अमेरिका की भांति ग्रेट ब्रिटेन में सरकार स्थायी नहीं है, अर्थात् निश्चित काल के लिये नही चुनी जाती। जैसे अमेरिका का राष्ट्रपति 4 वर्ष के लिये चुना जाता है, या प्रतिनिधि सदन 2 वर्ष के लिये चुना जाता है। इस समय से पहले इन का विघटन नहीं होता। ऐसी स्थिति में दल सुस्त पड़ सकते हैं। दूसरा कारण यह है कि मध्यावली चुनाव देश में बहुत महत्त्व रखते हैं। इन इक्के दुक्के चुनावों में दलों को यह पता लगता रहता है कि वे कितने लोकप्रिय हैं। सरकार के लिये यह चुनाव जनता की आवाज़ के बैरोमीटर के समान हैं, और प्रधान मन्त्री इन चूनावों से यह जान सकता है कि उसे कब कामन सदन को विघटित करना चाहिये और नये चुनाव करवाने चाहियें।

लाभ रहित (No Spoils, No Patronage)—ब्रिटेन में राजनैतिक दल, संयुक्त राज्य अमेरिका के दलों की भांति, लाभ और भ्रष्टाचार की नीति नहीं अपनाता। अमेरिका में जो दल राज्यसत्ता को ग्रहण करता है, वह दल सरकार के बड़े-बड़े पदों पर अपने सदस्य भर लेता है, इस प्रथा को (Spoil System) भ्रष्टाचार कहा जा सकता है। ब्रिटेन में ऐसा नहीं होता और सत्ताधारी दल अपने सदस्यों को पदों पर नहीं नियुक्त करता या कोई और लाभ नहीं देता। डा० फाईनर (Dr. Herman Finer) बड़े रोचक शब्दों में कहता है कि "ब्रिटेन में आम चुनावों में विजयी दल अपने कार्यकर्त्ताओं, या सदस्यों को कोई नौकरियां, कांट्रैक्ट, या राष्ट्रीय आधार पर लाभ नहीं देता। इसके पास राष्ट्र की सेवा में रक्त, पसीना तथा आंसू बहाने के

1. Finer, Hermkn, op. cit......p. 65.

"The parties do not slumber even doze between election. They maintin a continuous operation of educatien' at high intensity, they research, issue literature, hold meetings, conduct week—end and summer schools, organise local efforts, participate in local government elections, and above all, keep everyday contact with the wembers of the Commons and directly with Cabinet...British parties are always dresent, evcrywhere present, and vocally 'present."

अतिरिक्त कुछ नहीं होता।"[1]

संगठन तथा उद्देश्य (Organisation of parties and programme)—ब्रिटेन में दोनों मुख्य राजनैतिक दल पूर्णतय: अनुशासित है और वहां जैसा भारत में होता है, दलों के सदस्य संसद में अपने दलों को छोड़कर दूसरे दल में नहीं जा मिलते। किन्तु इस पर भी दोनों मुख्य दलों में विभिन्नता है। बिरच (Birch) ठीक ही कहता। "वह दो दल, जो आज ब्रिटिश राजनैतिक जीवन पर नियन्त्रन रखते हैं, इतिहास तथा सामाजिक आधार पर एक दूसरे से विभिन्न हैं, और उनका संगठन इस विभिन्नता का परिचय देता है।"[2]

अनुदार दल (The Conservative Party)—अनुदार दल का प्रारम्भ 17वीं शताब्दी में टूरी दल के साथ हुआ, परन्तु वर्तमान रल 1867 के बाद संगठित हुआ। 1832 तक इस दल को राजा का संरक्षण प्राप्त था और संसद के सदस्यों के चुनाव के लिए इस का संगठन बड़ा ढीला-ढाला था। उस के बाद कुछ समय तक अनुदार (Carlton Club) इस दल का नेतृत्व संभाले रही, परन्तु मत-दताओं की संख्या बढ़ने से दल का संगठन आवश्यक हो गया। इस कारण स्थानीय संस्थाओं का आरम्भ हुआ। और सर राबर्ट पील (Sir Robert Peel) ने पूंजीपति वर्ग को दल में शामिल करने का कार्यक्रय बनाया। उस ने दल के सदस्यों को रिजस्टर करने पर भी जोर दिया। और 1841 में वह पहला व्यक्ति था जिसने आधुनिक प्रथा मतदाताओं को निर्वाचित अपील (Election Address) को जन्म दिया। "1860 के बाद दल के द्वार आम लोगों के लिए खोल दिए गए और 1867 में अनुदार स्थानीय संस्थाओं के नियन्त्रण के लिए एक राष्ट्रीय संस्था The National Union of Conservative and Constitutional Association बनाई गई। इसके बाद धीरे-धीरे इस दल के संगठन में विकास होता रहा।

आज इस दल की तीन मुख्य केन्द्रीय संस्थाएं है। प्रथम, राष्ट्रीय यूनियन आफ़ कन्ज़र्विटिव एण्ड यूनियनिस्ट एसोस्यिेशन (The National Union of Conservative and Unionist Association), यह संख्या विभिन्न दलीय शाखाओं

---

1. Finer, Herman op. cit......p. 64.

"The victorious party at a British electtion has no goles, contracts, national resources-spoils or patronage or graft to give its workers and friends and members of Parliament. It will have only blood, sweet, and tears to give them in service of the nation."

2. Birch, A. H. op. cit.....p. 116.

"The two parties which now dominate British political life are very defferent in origins and their social bases, and their organisation reflect these differences."

के संघ (Federation) की तरह है जिसको पहली बार 1867 में बनाया गया और बाद में 1884 और 1886 में इस में और सुधार किए गए।

दूसरी संस्था दल के संसद के सदस्य बनाते हैं; और तीसरी संस्था दल के नेता के संचालन में काम करने वाला केन्द्रीय दफ़तर है, (The Central Office) इसका निर्माण 1870 में किया गया था।

राष्ट्रीय यूनियन (The National Union) स्थानीय संस्थाओं की यूनियन है, और प्रत्येक निर्वाचिन क्षेत्र में दल की स्थानीय शाखा है। इस के 3600 सदस्य हैं जो कम से कम साल में एक बार इकट्ठे होते हैं। इस की 150 सदस्यों की एक कार्यकारणी सभा है जो एक दो मास के बाद इकट्ठी होती है। क्योंकि यह संस्था भी बहुत बड़ी है। इसलिए इस की एक छोटी 56 सदस्यों की समिति काम चलाने वाली संस्था के रूप में काम करती है। इस संस्था की सहायता के लिए कई सहायक सलहाकार समितियां हैं। जैसे स्त्रियों की यूनियन 'युवक अनुदार' The Young Conservative, ट्रेड यूनियन इत्यादि हैं जो दल के नीति बनाने के कार्य में योग देते हैं। इन के अतिरिक्त महत्त्वपूर्ण सलाहकार समितियां The Advisory Committee on Policy, the Central Board of Finance, and the Advisory Committee on Candidates हैं। चुनाव के लिए सदस्यों की सिफ़ारश स्थानीय संस्थाएं करती हैं और केन्द्रीय संस्था इस सिफ़ारश को स्वीकृति देती है, और यदि चाहे तो बदल भी सकती है।

स्थानीय संस्थाएं रीढ़ की हड्डी के समान काम करती हैं और दोनों दल—अनुदार तथा मजदूर—इन के सुसंगठित कार्य को बहुत महत्त्व प्रदान करते हैं।

नेता (The Leader)—अनुदार दल के नेता का चुनाव दल की संसदीय शाखा करती है, और यही नेता केन्द्रीय दफ़तर का संचालन करता है। वह दल के प्रधान (Chairman) को मनोनीत करता है। 1964 में प्रधान के साथ २ एक 'उपप्रधान' (Deputy Chairman) भी बनाया गया, जो 'शेडो कैबनिट' (Shadow Cabinet) के सक्कतर हैं। 1965 में केन्द्रीय दफ़तर में एक 'अनुदार राजनैतिक केन्द्र' (The Conservative Policial Center) खोला गया जो नेता के अधीन विद्या तथा प्रचार के काम की देख-रेख करता है। इस समय अनुदार दल के नेता श्री हीथ (Mr. Heath) हैं जो 1965 में सर अलेक डगलस-होम (Sir Alec Douglas-Home) के त्याग पत्र दे देने के बाद चुने गए।

प्रोग्राम (Programme)—अनुदार दल का प्रोग्राम या विचार-धारा मज़दूर दल से भिन्न है और इसके मुख्य दृष्टिकोण निम्नलिखित हैं:—

(1) राजनीति मनुष्य के जीवन का एक भाग अवश्य हैं परन्तु सबसे महत्त्वपूर्ण भाग नहीं है। इस प्रकार सरकार, भले ही, देश के जीवन को सुनियन्त्रित तथा सुसंगठित रखने के लिए आवश्यक है, परन्तु यह अपने कार्य शक्ति तथा दण्ड द्वारा

ही करती है। इसलिए इसके कार्य क्षेत्र को बहुत बढ़ाना अच्छा नहीं है। सरकार को लोगों पर विश्वास करना चाहिए और बहुत से सुधार तथा संचालन के काम उन्हें सौंप देने चाहिए।

2. अनुदार दल का विश्वास है कि कोरे, सिद्धान्त 'राजनीति' का मार्ग दर्शन नहीं कर सकते। मनुष्य का जीवन इतना विशाल और विविध है कि उसे किसी सिद्धान्तक ढांचे में ढालना उपयुक्त नहीं, बल्कि सरकार को मनुष्य की आवश्यकताओं के अनुसार समय की मांग को पूरा करने के लिए नए ढांचे में ढालना चाहिए।

3. अनुदार दल उग्र राष्ट्रवाद में विश्वास रखता है और उनके लिए प्रत्येक नीति का उद्देश्य राष्ट्रहित ही होना चाहिए।

4. अनुदार दल पूंजीवाद और स्वतन्त्र व्यापार (free enterprise) जा समर्थक है।

मज़दूर दल (The Labour Party)—मज़दूर दल का आरम्भ 20वीं शताब्दी के आरम्भ के साथ हुआ। इस दल के संगठन में जनता तथा सदस्यों के प्रति लोकतन्त्रात्मक उत्तरदायित्व (Democratic responsibility) की भावना ओत-प्रोत भरी हुई है। इसका संविधान, पहली बार, 1918 में तैयार किया गया, इसके अनुसार दल का नेता दल के प्रति अपने कार्यों के लिए उत्तरदायी है।

मज़दूर दल की सदस्यता के दो भाग हैं:—

(1) स्वीकृगि सदस्य (Affiliated members) और,

(2) व्यक्तिगत सदस्य (Individual members)।

प्रथय में शमिल संस्थाएं इस प्रकार हैं:—

(क) ट्रेड यूनियन (Trade Unions)।

(ख) सहयोगी संस्थाएं (Co-operative Societies)।

(ग) समाजवादी संस्थाएं (Socialist Socienies)।

(घ) व्यवसायक संस्थाएं (Professional Associations)।

(ङ) निर्वाचिक क्षेत्र मज़दूर दल (Constituencies Labour Parties)।

(च) स्थानीय मज़दूर दलों का संघ 1955 में इस में 84 ट्रेड यूनियन, एक सहयोग संस्था, 4 समाजवादी संस्थाएं और 667 स्थानीय दल तथा 23 संघ थे। इन में आज ट्रेड यूनियन के लगभग 55 लाख सदस्य हैं। इनके अतिरिक्क 10 लाख व्यक्तिगत सदस्य हैं।

दल अधिवेशन (Party Conference)—दल का नियन्त्रण दल अधिवेशन के आधीन है जिस में सभी भागों को प्रतिनिधित्व प्राप्त है। इस अधिवेशन में भाग लेने के लिए ट्रेड यूनियन तथा दल के अन्य सरस्य हर 5000 सदस्यों के लिए एक प्रतिनिधि भेज सकते हैं। इन के अतिरिक्त भूतपूर्व राष्ट्रीय कार्यपालिका के सदस्य भी हिस्सा लेते हैं, संसद में दल के सदस्य भी इसमें सम्मिलित होते है, परन्तु इन्हें

और अन्य पद आधकारियों को मत देने का अधिकार नहीं होता। इस प्रकार लगभग 1000 से 1200 प्रतिनिधि दल के इस केन्द्रीय संस्था में होते हैं। इस की बैठकों में दल की नीति के लिए प्रस्ताव पेश किए जाते हैं और पास होते हैं।

इस कान्फ्रेस का दूसरा महत्त्वपूर्ण कार्य दल की रास्ट्रीय कार्यपालिका समिति (National Executive Committee) का चुनाव है। इस समिति के 12 सदस्य का चुनाव ट्रेड यूनियन करती हैं। 17 सदस्य स्थानीय संस्थाएं चुनती हैं। 5 स्त्री-सदस्य मनोमीत होती हैं। एक सदस्य समाजवादी संस्था और सहयोगी संस्था मनोनीत करती हैं। इन का नेता, उपनेता, और एक खजानची और जोड़ दिए जाते हैं, इस प्रकार इसके कुश 28 सदस्य होते हैं। दल के संसद सदस्यों के नेता प्रधान मन्त्री बनता है, यदि दल को संसद में बहुमत प्राप्त हो, वरन्, वह 'विरोधीपक्ष' (Opposition) का नेता होता है।

अनुशासन के दृष्ढिकोण से मजदूर दल लोकतन्त्र के सिद्धान्त पर चलता है। नीति तथा सभी पदाधिकारी दल प्रतिनिधियों द्वारा चुने जाते हैं। इस सम्बन्ध में दल के कुछ मुख्य नियम (Standing Orders), जिन में एक नियम यह है कि संसद में प्रत्येक सदस्य दल की नीति के हक में मत देगा। यदि कोई सदस्य ऐसा नहीं करता तो वह अनुपस्थित हो सकता है। परन्तु वह दल के नेता की आज्ञानुसार मत प्रकट करेगा। वरन् उसके विरुद्ध कार्यवाही की जा सकती है। इस कारण इस दल के संसद सदस्यों में अनुशासन काफ़ी क्षीण है। 1945-51 की मज़दूर सरकार ने इस कारण इस नियम को तोड़ दिया। 1951-59 में कई बाद कुछ सदस्यों ने विद्रोह किया। 1964 के बाद जब मजदूर दल फिर सत्ताधारी दल बन गया तो 1967 में सरकार की रक्षा नीति के विरुद्ध 61 सदस्यो ने सरकार के समर्थन में मत नहीं दिया। इस प्रकार दल में काफ़ी खिचाव उत्पन्न हो गया। 6 जनयरी 1968 में सरकार के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव पर भी 25 सदस्यों ने मत प्रकट नहीं किया। जिस पर मजबूर हो कर सरकार ऐसे विद्रोहियों के विरुद्ध कार्यवाही करनी पड़ी। परन्तु ध्यान रहे कि इसका अर्थ यह नहीं कि भारत के दलों की तरह सदस्य दल छोड़कर दूसरे विरोधी दल में जा मिलते हों।

प्रोग्राम (Programme)—1960 में मज़दूर दल ने अपनी नीति की घोषणा करते हुए कहा, "हमारा उद्देश्य केवल अनुदार दल की अपेक्षा सरकार को अच्छे ढंग से चलाना ही नहीं है बलिक हम एक विभन्न और उत्तम समाज को संगठन करना चाहते हैं।" ब्रिटश मज़दूर दल एक लोकतन्त्रीय समाजवादी (Democratie Socialist) दल है। इस की नीति का सार "प्रणमित्र का भाईचारा" है। इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए यह दल निम्नलिखित कार्य करेगा :—

1. यह जातीयता तथा रंग भेद की नीति नहीं अपनाएगा।

2. यह दल लोगों के अधिकार, स्वाधीनता तथा स्वतन्त्रता की नीति अपनायेगा।

3. यह संसार में ऐसी अवस्था के निर्माण का समर्थन करता है जिस में सभी देश स्वधीनता और शान्ति पूर्ण जीवन व्यतीत कर सकें।

4. यह इस नीति को अपनाता है कि अमरि देशों का यह कर्तव्य है कि वह निर्धन देशों की सहायता करें।

5. यह समाज में न्याय चाहता है जिस में दुखी और पीड़त लोगों के उत्थान का प्रवन्ध हो सके।

6. यह लोभी और लालची पूंजीवाद के विरुद्ध है जो हड़प करने की नीति पर चलता है, और एक समाजवादी समाज का निर्माण करेगा जिस की नींव भाईचारा, सहयोग तथा सेवा है।

7. यह वर्गहीन (Class'ess) समाज का निर्माण करेगा।

8. यह राष्ट्र की आर्थिक नीति को सुयोजित करेगा।

9. यह दल उद्योगों में लोकतन्त्रता का समर्थक है।

10. इस दल का विश्वास है कि ऐसे समाज का निर्माण तभी हो सकता है जबकि देश के मुख्य आर्थिक व्यवसायों पर पूंजपित नहीं आपति, समस्त जनता का अधिकार हो (Nationalization of key Industries.)

दलों का इतिहास
(History of parties)

ग्रेट ब्रिटेन के दो मुख्य दल अनुदार, और मजदूर दल हैं। तीसरा दल उदार दल है जो अव बहुत क्षणि हो गया है परन्तु कुछ समय पहले अनुदार दल के साथ देश दो मुख्य दल बनाता था तव वर्तमान मजदूर दल नहीं होता था या बहुत साधारण दल था। चौथा दल साम्यवादी दल है, जो संसार के बहुत से देशों में आज सत्तारूढ़ है या बहुत बड़ा दल है, किन्तु कुछ देशों में इसे आज तक कोई विशेष सफलता नहीं मिली है। उनमें एक देश ग्रेट ब्रिटेन है। इन दलों के सक्षिप्त इतिहास से यह पता लग जायेगा कि किस तरह इन दलों का विकास हुआ और इन के जीवन में कैसे कैसे उतार चढ़ाव आते रहे।

1688-1830 ग्रेट ब्रिटेन के दलों का इतिहास शानदार क्रान्ति (Glorious Revolution, 1688) के कुछ ही समय पहले प्रारम्भ होता है। 1688 तक इन दलों का नाम विहग (Whig और टोरी (Tory) था वास्तव में यह, आधुनिक दृष्टि से, दल नहीं थे बल्कि गुट्ट (Factions) थे। इस काल में देश की जनता को मत देने का अधिकार नहीं था, केवल मुट्ठी भर धनी लोग या बड़े बड़े भूमि पति तथा पुराने घरानों को मत देने का अधिकार था। इस लिये दलों को आधुनिक संगठन की आवश्यकता नहीं थी। कुछ मत दाताओं को काबू करना होता था। निर्वाचन भ्रष्टाचार पूर्ण होते थे। मतदाताओं या उम्मीदवारों तक को गायब कर दिया जाता था। ग्रेट ब्रिटेन के मुख्य उपन्यास कार चार्लस डिकिन्ज़ (Dickens) ने अपने सुविख्यात उपन्यास 'Pickwick Papers' में हास्य पूर्ण तथा व्यंगात्मक

ढंग से इस समय के भ्रष्टाचार पूर्ण निर्वाचनों का उल्लेख किया है।

इस काल व्हिग दल के समर्थक कुछ महान व्यापारी घराने और भूमिपति तथा छोटे ज़मीदार थे। यह दल प्रोटेस्टंट (Protestant) धर्म को देश के धर्म बनाने के हक में था। अर्थात यह प्रोटस्टंट राजा के समर्थक थे। टोरी (Tory) दल अधिकाशं छोटे ज़मीनदारो का दल था। 1714 से पहले यह राजा के समर्थक थे और कैथोलिक धर्म के विरोधी नहीं थे। परन्तु वाद में यह इंगलैण्ड के चर्च (Anglican Church) के समर्थक बन गये। 1715 में जार्ज प्रथम (George I) के सिंहासनारोहण के बाद 1860 तक व्हिग दल (Whig) की सरकार रही, और इस दल की इंगलैंड तथा संसार को महान देन मन्त्री-मण्डलीय प्रणाली (Cabinet Government) है। 1760 में देश के राजा जार्ज तृतीय (George III) ने इस दल की सरकार को तोड़ दिया और सत्ता 1760 से ले कर 1780 तक राजा के हाथ में रही। वाद में टूरी दल के हाथ आ गई और इस काल के अंत तक टोरी दल की सरकार रही। इस समय का महान प्रधान मन्त्री पिट (Pitt, the Younger) था।

1850-46

1830 में टोरी दल की सरकार खतम हो गई, और व्हिग दल ने पुन: सत्ता संभाल ली। 1832 में व्हिग सरकार ने पहला संसद सुधार बिल (Parliament Reform Bill, 1832) पास किया जिसने मत-दाताओं की गिनती बढ़ाने काम प्रारम्भ किया। इस बिल के साथ, वास्तव में आधुनिक दल-प्रणाली का संगठन शुरू हुआ। 1841 तक व्हिग दल सरकार चलाता रहा उसके बाद टूरी दल फिर सत्तारूढ़ हुआ, सर राबर्ट पील (Sir Robert Peel) प्रधान मन्त्री बना। उसने बड़े बड़े मिल मालिकों को टोरी दल में लाने का कार्य आरम्भ किया। 1846 में उसके स्वतन्त्र व्यापार (free trade) की नीति अपनाने पर दल दो भागों में बट गया। डज़रेली (Disraeli) के अधीन पुराना टोरी दल अधुनिक अनुदार (Conservative Party) बन गया और पील का स्मर्थक गलैडस्टोन दल (Gladstone) व्हिग दल में शामिल हो गया, और धीरे धीरे इस का नाम उदारदल (Liberal Party) पड़ गया।

1846-68

टोरी दल की फूट के कारण सरकार फिर व्हिग या उदार दल के हाथ में आ गई। 1867 में दूसरा सुधार बिल पास हुआ, और दोनों ने इस का समर्थन किया। मतदाताओं की संख्या इतनी बढ़ गई कि दलों का नये मतदातओं में प्रचार आवश्यक हो गया। इस कारण दोनों दलों ने आधुनिक संगठन को बनाना शुरू किया।

1868-86

यह काल अनुदार दल के नेता डिज़रेली (Disraeli) और उदार दल के

नेता गलेडस्टोन (Gladstone) का युग कहलाता है। इस समय में दोनों दलों ने सुधार की नीति को अपनाया। देश के सामने आयरलैंड (Ireland) की स्वतन्त्रता की समस्या आई। **गलेडस्टोन की आयरलैण्ड की स्वशासन** (Home Rule) **की नीति पर उदार दल में फूट पड़ गई।** और एक नया दल (Unionist) बन गया, जिस में अनुदार दल तथा उदार दल में वह नेता शामिल हुए जो आयरलैन्ड को स्व-शासन (Home Rule) देने के विरोधी थे। धीरे धीरे यह अनुदार दल में मिल गया।

1886-1915

अनुदार दल ने सरकार को सम्भाला और वह कुछ समय को छोड़ कर 1906 तक सत्ता धारी रही। उनकी नीति आयर लैण्ड को इंगलैड के साथ रखने की ही रही। 1906 में उन्हें करारी हार हुई और उदार दल ने **श्री एसक्विथ** (Asquith) के नेतृत्व में सरकार बनाई जो 1915 तक चलती रही।

परन्तु इस काल में दलों के इतिहास की मुख्य घटना आधुनिक मज़दूर दल (Labour Party) का आरम्भ था। 1906 के चुनाव में इस दल के 26 सदस्य चुने गए।

1915-45

1914 में संसार के पहले महायुद्ध (World War I) में उदार दल के नेता **श्री लायड जार्ज** (Lloyd George) ने दोनों दलों की मिली जुली सरकार बनाई जो 20वीं शताब्दी की सब से छोटी सरकार थी 1122 के आम चूनाव में उदार दल को फूट के कारण हार का सामना करना पड़ा और अनुदार दल (Conservative Party) की सरकार बनी। 1923 में अनुदार सरकार संसद में हार गई और सम्राट जार्ज पंचम (King George V) ने मज़दूर दल के नेता **श्री रमजे मैक्डानल्ड** (Ramsay Macdonald) को पहली मज़दूर दल की सरकार बनाने को कहा, परन्तु इस दल में 615 में से केवल 191 सदस्य थे, इसलिये यह सरकार ...द ही टूट गई और 1924 के चुनाव में अनुदार दल को 419 स्थान प्राप्त हुए, और **श्री बाल्डविन** (P. M. Baldwin) के नेतृत्व में इस दल ने सरकार बनाई। 1929 के आम चुनाव में मज़दूर दल को 288, अनुदार दल को 260 और उदार दल को 59 संसद के स्थान मिले और मैकडान्लड के अधीन मज़दूर दल ने दुसरी सरकार बनाई, परन्तु 1931 में मैकडान्लड ने (Macdonald) 'आथिक मन्दी' (Economic Depression) के कारण मज़दूर दल के साथ मिलीजुली (coalition government) सरकार बनाई जो 1935 तक चलती रही। 1935 में अनुदार दल (Conservative) को 615 स्थानों में से 431 स्थान मिले और सरकार उनके हाथ आ गई। 1937 में बाल्डविन (Baldwin) के स्थान पर इस दल के नेता **श्री चैम्बरलेन** बने, जिसे 1940 में दुसरे महायुद्ध के दौरान नार्वे (Norway) की नीति के कारण हटा दिया गया और श्री चार्चल (Mr. Winston

Churchill) प्रधान मन्त्री बने और उसने मिलीजुली युद्ध सरकार बनाई।
1945-1969

दुसरे महायुद्ध के बाद उदार दल का पतन हो गया, और मज़दूर दल (Labour Party) ने इसका स्थान ले लिया। आज अनुदार दल और मज़दूर दक ही इंगलैण्ड के दो मुख्य दल हैं। 1945 के चुनाव में 640 स्थानों में से 394 स्थान मज़दूर दल को मिले और एटली (Mr. Attlee) ने मज़दूर सरकार बनाई। इस सरकार ने भारत तथा अन्य उपनिवेशों को स्वतन्त्र कर दिया। 1950 के चुनाव में इस दल को केवल 315 स्थान प्राप्त हुए, परन्तु इसकी सरकार बनी रही। 1951 में रक्षा नीति के कारण इस सरकार ने लोक सदन को विघटित कर दिया। परन्तु 1951 के चुनाव में अनुदार दल को बहुमत मिल गया चर्चल (Churchill) ने इस दल की सरकार बनाई 1955 में श्री चर्चल ने त्याग पत्र दे दिया और श्री ईडन (M. Eden) इस दल के नेता और प्रधान मन्त्री बने। 1957 में उनके स्थान पर श्री मैकमिलन (Macmillan) नये प्रधान मन्त्री बने। 1963 में सर होम (Sir Home) जो पहले लार्ड थे, परन्तु उन्हें लार्ड पद त्याग करने पर प्रधान मन्त्री बनाया गया। सन् 1964 के आम चुनाव में मज़दूर दल की विजय हुई, और इस दल के नेता श्री विल्सन (Harold Wilson) नये प्रधान मन्त्री बने, परन्तु उनके पास बहुत कम बहुमत था, इस लिये 1966 में विल्सन ने कामन सभा का विघटन कर दिया, और नये चुनाव करवाए। इस चुनाव में मज़दूर दल 630 में से 363 स्थान प्राप्त हुए अनुदार दाल को 253 और उदार दल को 12 स्थान प्राप्त हुए, और इस प्रकार श्री विल्सन ने 96 के बहुमत से वर्तमान मज़दूर सरकार को फिर संगठित किया।

Questions

1. Do you agree that in England government is of and bypolitical parties.
2. Success of Cabinet Government in England is due to two party system.
3. Describe the organisation and objectives of the Conservative Party of England.
4. Describe the organistation and objectives of the Labour Party of England.
5. Discuss the party system in the U. K. and compare it with that prevailing in the United States of America.

———

7
न्यायापालिका
(JUDICIARY)

स्थानीय स्वशासन
(Local Self Government)

प्रजातन्त्र में राज्य सत्ता जनता के हाथों में होती है और प्रजातन्त्र की सफलता लोगों के उपक्रम दथा इमानदारी पर निर्भर करती है। सीले ने प्रजातन्त्र को वह शासन प्रणाली माना है जिसमें प्रत्येक नागरिक को शासन में भाग लेने का अवसर मिलता हो। यह तभी सम्भव है जवकि प्रत्येक नागरिक को ऐसे अवसर प्रदान किए जाएं जिससे वह शासन कार्य में सक्रिय भाग ले सके, इस उद्देश्य की पूर्ि के लिए शक्तियों का विकेन्द्रीकरण या स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं का होना आवश्यक है। प्रजातन्त्र की सफलता का आधार स्थानीय स्वशासन की संस्थाएं हैं क्योंकि प्रजातन्त्र को प्राथमिज शिक्षा स्थानीय शासन से ही मिलती है। डी ताकवेल (de Tocqueville) लोकतन्त्र में स्थानीय शासन का महत्त्व बतलाते हुए लिखता है "लोगों की स्थानीय सभाए ही स्वतन्त्र राष्ट्र की वास्तविक शक्ति है। नागरिक सभाएं स्वतन्त्रता के लिए प्राथमिक पाठशालाओं का महत्त्व है। वे लोगों को उसके प्रयोग तथा उपभोग करने की शिक्षा देती है। एक राष्ट्र चाहे स्वतन्त्र सरकार स्थापित करले लेकिन नागरिक संस्थाओं के बिना उसमें स्वतन्त्रता की भावना पैदा नहीं हो सकती।"[1]

1. The local aseemblies of citizens constitute the strength of free nations. Town meetings are to liberty what primary schools are to science, thev bring it within the people's reach, they teach men how to use and enjoy it. A nation may establish a system of free government, bnt without the spirit of municiple institution it cant have the spirit of liberty." (de Tocqueville)

ब्राइस (Bryce) स्थानीय शासन को लोकतन्त्र की सफलता के लिए उत्तम शिक्षा और सुरक्षा मानता है।

इस प्रकार व्यक्तिगत स्वतन्त्रता के लिए स्थानीय शासन आवश्यक है और इंगलैंड में भी व्यक्तिगत स्वतन्त्रता का श्रेय स्थानीय संस्थाओं को है। ब्लैकस्टोन (Blackstone) के मतानुसार "इंगलैंड में स्वतन्त्रताओं का श्रेय विशेष रूप से, इस देश की स्वतन्त्र स्थानीय संस्थाओं को है। सैक्सन काल से ही इस देश के लोगों ने अपने घरों में ही नागरिकों के कर्त्तव्यों और उत्तरदायित्वों की शिक्षा प्राप्त की है।"[1] इंगलैण्ड का स्थानीय शासन एक लम्बे विकास का परिणाम है और इसका आरम्भ सैक्सन काल से हुआ। सैक्सन काल में Shires, Hurdreds, Townships तथा बैरों (Boroughs) जैसी स्थानीय संस्थाएं थी जिनके पास अपनी स्थानीय शक्ति थी। नार्मन विजय के बाद शायरज़ (Shires) का स्थान काऊन्टी (County) ने ले लिया हंडर्डज़ समाप्त हो गये, टाऊनशिप का स्थान मैनरज़ (Manors) ने ले लिया और बैरो चार्टरड मयुन्सपेलटीज (Chartered Municipalties) के रूप में परिवर्तित हो गये। इसी समय एक नई स्थानीय संस्था पैरिश (Parish) का जन्म हुआ। मध्ययुग तक यहीं संस्थाएं मुख्य रूप से स्थानी शासन के मुख्य अंग के रूप में काम करती रही। लेकिन औद्योगिक करण (Industrial Revolution) के कारण स्थिति वड़ी विकट हो गई और पुरानी स्थानीय संस्थाएं नई समस्याओं के समाधान में असमर्थ हो गईं। इसलिए कई नई संस्थाओं का जन्म हुआ जिसके कारण स्थानीय संस्थाओं में अराजकता सी स्थिति उत्पन्न हो गई।

स्थानीय शासन में उत्पन्न हुई इस अराजकता को समाप्त करने के लिए और इसे सगठित करने के लिए 1835 में म्यूनिसपल कारपोरेशन एक्ट (Municipal Corporation Act : 1835) पास किया गया। जिसने बैरो की ऐसी व्यवस्था की जो आज भी चल रही है। 1888 में लोकल गर्वनमैंट एक्त (Local Government Act, 1888) पास किया गया जिसने काऊन्टीज़ की व्यवस्था की। 1894 में ज़िला पैरिश कौंसिल एक्ट (District Parish Council Act) पास हुआ जिनसे अनेकों विशेष ज़िलों को समाप्त करके उनके स्थान पर एक संघठित ग्राम ज़िले तथा शहरी ज़िलों का निर्माण किया गया। इसी प्रकार 1929 तथा 1933 में लोकल गर्वनमैंट एक्ट पास किये गये जिन्होंने अनेकों स्थानीय संस्थाओं के कार्यों तथा शक्तियों को एक अधिनियम में निहित किया।

---

1. "The liberities of England may be described above all things to her free local institutions. Since the days of their saxon ancestors, her sons have learned at their own gates the duties and responsibilities of citizens."

(Blackstone : quoted by Munro in "The Governments of Europe.")

यह ठीक है कि पिछले 100 वर्षों में इंगलैंड में स्थानीय शासन में कानुन द्वारा काफ़ी परिवर्तन लाये गये हैं, परन्तु पर भी इसके मूलधाराएं में कोई परिवर्तन नही हुआ। हर्मन फाइनर (Herman Finer) इंगलैंड में स्थानीय शासन के महत्त्व के विषय में कहता है "अनेक स्थानीय सामाजिक और उपयोगी सेवाओं के उस केन्द्रीयकरण होते हुए, जिसने पिछली शताब्दी के अन्तिम चरण में और विशेष कर द्वितिय महायुद्ध की समाप्ति के बाद, आज भी स्थानीय संस्थाएं अंग्रेज़ी सरकार की एक बहुत शराफ्त और अति प्रशंसनीय विशेषता है। इसमें अब भी 1825-75 के गौर्वपूर्ण दिनों की बहुत कुछ वह स्वतन्त्रता और उत्साह बना हुआ है जिसके कारण बहुत से योरुपीय विद्वान इसकी ओर आकर्षित हुए और उन्होंने इसकी प्रशंसा की तथा अपने फ्रांसीसी, जर्मन और रूसी देशवासियों को इसकी सिफ़ारिश की।"[1]

लंडन की व्यवस्था के अतिरिक्त आज इंगलैंड में कुल मिलाकर 12600 स्थानीय निकाय हैं जिनका वर्गीकरण निम्नलिखित है :—

1. काऊंटी कौंसल (County Council).........62
2. काऊंटी कौंसल वैरो (County Council Borough).........83
3. नान काऊटी वैरो कौंसल (Non-County Borough Council)...309
4. शहरी ज़िला कौंसल (Urban Distt. Council)......571
5. ग्राम ज़िला कौंसल (Rural Disit. Council)..... 475
6. पैरिश कौंसल (Parish Councils)......7,300
7. पैरिश सभाएं (Parish meetings)......3,800

मनरो (Munro) के अनुसार अधिनियमों के द्वारा स्थानीय संघठन के परिणाम स्वरूप इंगलैंड में अब स्थानीय सरकार के पांच मुख्य क्षेत्र हैं जिनके नाम इस प्रकार हैं :—(1) प्रशासकीय कांऊटी, (2) बौरो (Boroughs) (3) शहरी ज़िला, (4) ग्राम ज़िला, (5) तथा पैरिश।[2]

1. **कांऊटी व्यवस्था** (County Government) :—स्थायी शासन की सबसे बड़ी इकाई कांऊटी है। अंग्रेज़ी कांऊटी शब्द का प्रयोग दो भावों में करते हैं

I. Finer, Herman : op. cit......p. 240-241

"To-day, inspite of the rapid centralisation of various local, social and utility services, which has moved apace in the last quarter of a century and especially since the end of world war II, local self-government is still very strong and higly prized feature of British government. It still retains much of the freedom and vigour that in its hay, day 1825-75, brought many continental scholars to admire and recommend it to their French, German, and Russian countrymen."

Munro, W. B. "The Governments of Europe"......p. 275

जिस कारण इंगलैंड में कांऊटी दो प्रकार की है—(1) ऐतिहासिक तथा (2) प्रशासकीय काँऊटी।

(क) **ऐतिहासिक कांऊटी** (Historic county)—ऐतिहासिक काऊटी सैक्सन काल के शायरज़ का प्रतिरूप है जिनकी सीमा में आज भी परिवर्तन नहीं आया। इनकी कुल संख्या 52 है। 1888 के पश्चात् प्रशासकीय दृष्टि से इनका महत्त्व नहीं रहा और न ही इन्होंने प्रशासकीय क्षेत्र के रूप में काम किया। इनमें कोई कांऊटी कौंसल ना अन्य शासन करने वाली संस्था नहीं है, आज इनका महत्त्व कामन सदन के चुनाव के लिए चुनाव क्षेत्रों का है या इनके पास कुछ न्यायिक कार्य है। इनमें केवल तीन मुख्य अधिकारी होते हैं, लार्ड लैफटीनेराट, शैरिफ और जस्टिसेज़ आफ़ दी पीस इसमें से पहले दो अधिकारी निर्वाचन अधिकारी हैं और तीसरा अधिकारी न्यायधीश है।

(ख) **प्रशासकीय कांऊटी** (Administrative county)—स्थानीय शासन की दृष्टि से प्रशासकीय कांऊटी का ही महत्त्व है जिनकी स्थापना 1888 के लोकल गर्वनमैंट एक्ट द्वारा की गई। अब इनकी कुल संख्या 62 है। कांऊटी में प्रशासन चलाने का कार्य एक काऊन्टी कौंसिल के पास होता हैं जो काऊन्टी का प्रशासकीय अंग है।

काऊन्टी परिषद में एक सभापत्ति, एल्डरमैन तथा कौंसलरज होते हैं।कौंसलरज का चुनाव मतदाताओं द्वारा होता है और एक चुनाव क्षेत्र में से एक कौंसलर चुना जाता है। उनका कार्यकाल तीन वर्ष है। कौंसलर की कुल संख्या अलग-अलग काऊन्टिओं में अलग-अलग है क्योंकि यह संख्या काऊन्टी की जनसंख्या पर आधारित है। कौंसलर निर्वाचित होने के पश्चात् अपनी संख्या के $\frac{1}{3}$ के बराबर एल्डरमैन निर्वाचित करते हैं। यह व्यक्ति अपने आप में से या बाहर से निर्वाचित किये जा सकते हैं। यदि कौंसलर में से कोई एल्डरमैन चुना जाता है तो उसके चुनाव क्षेत्र से फिर चुनाव द्वारा दूसरा कौंसलर चुना जाता है। एल्डरमैन का कार्यकाल 6 वर्ष है परन्तु इनमें से $\frac{1}{2}$ हर तीन सालों के बाद रिटायर हो जाते हैं। कौंसलर और एलडरमैन एक सभा में बैठते हैं और दोनों के पास एक सा ही मत का अधिकार है।

काऊन्टी कौंसिल की वर्ष में चार बैठकें आवश्य होती हैं, परन्तु आवश्यकता हो तो इसकी बैठक बुलाई जा सकती है। इसकी शक्तियां कई प्रकार की हैं। जैसे (1) ग्राम ज़िला की कौंसलों के कामों का निरीक्षण करना, (2) सड़कों पुलों का निर्माण तथा उनकी मुरम्मत करवाना (3) शान्ति व्यवस्था के लिए पुलिस का इन्तज़ाम करना (4) स्कूल तथा अन्य सुधार ग्रह, या औद्योगिक स्कूलों का निर्माण और रक्षा करना (5) पानी, रोशनी स्वास्थ्य और सफाई का प्रबन्ध करना (6) माप तोल की व्यवस्था करना (7) कर लगाना (8) पैंशन सम्बन्धी कार्य।

काऊन्टी कौंसिल का यह कार्य उसकी कमेटियों द्वारा किए जाते हैं। और एक काऊन्टी में 12 समितियां होती हैं, जिनमें से प्रमुख समितियां हैं, सड़क और पुल निर्माण समिति, शिक्षा समिति, जन स्वास्थ्य समिति, वित्त-समिति, तथा पैंशन

सम्बन्धी समिति ।

काऊन्टी कौंसिल में कुछ कर्मचारी वेतन प्राप्त कर्मचारी भी होते हैं जैसे कोषाध्यक्ष, स्वस्थ्य अधिकारी तथा इन्जीनियर। इन कर्मचारियों की नियुक्ति परिषद द्वारा की जाती है ।

2. ग्राम ज़िले (The Rural districts)—प्रत्येक प्रशासकीय काऊन्टी में पुराने पैरिशों को ग्राम ज़िलों में, 1894 के एकट द्वारा, संगठित किया गया । इस समय ग्राम ज़िलों की कुल संख्या 475 है। हर ग्राम ज़िले में एक ग्राम परिषद हैं जिसके सदस्यों का चुनाव जनता द्वारा होता है और जो तीन वर्ष के लिए चुने जाते हैं। परन्तु इनमें से $\frac{1}{3}$ हर साल रिटायर हो जाते हैं। परिषद् के सदस्य अपना एक सभापति चुनते हैं जिसको शान्ति न्यायधीश (Justice of peace) के अधिकार प्राप्त होते हैं।

ग्रामज़िला परिषद के पास ज़िला की सफ़ाई, पानी व्यवस्था तथा जन स्वास्थ्य सम्बन्धी कार्य है। इसके पास छोटी सड़को के निरीक्षण का काम है। यह सभा कुछ लाइसैंस भी जारी कर सकती है। इसके साथ कुछ मिश्रित कार्य भी है जिनमें से मुख्य भवन निर्माण है। आज इंगलैंड में, औद्योगीकरण के कारण, ग्राम ज़िलों का महत्त्व समाप्त होता जाता है क्योंकि ग्राम नगरों का रूप धारण करते जा रहे ।

3. पैरिश (Parish)—इंगलैंड में पैरिश, स्थानीय शासन की सबसे छोटी इकाई है और यह ग्राम ज़िले का ही एक भाग है क्योंकि ग्राम ज़िला इन्हीं पैरिशों द्वारा मिल कर बनता है। जिस पैरिश की जनसंख्या 300 से कम हो वहां का प्रशासन वहां के सभी कर दाताओं के हाथ में होता है। और जिस पैरिश की जनसंख्या 300 से अधिक होती है, वहां पर एक पैरिश परिषद होती है और इसकी सदस्य संख्या जनसंख्या पर निर्भर करती है। इस परिषद का चूनाव तीन वर्ष के लिया होता है और इसकी साल में तीन चार बार बैठकें होती हैं।

पैरिश परिषद अपने कार्यों के लिए काऊन्टी कौंसिल के निरीक्षण में कार्य करती है और इसके कार्य बहुत ही साधारण हैं। जैसे सब्ज़ियां पैदा करने के लिए ज़मीन एलाट करना, फुटपाथ बनाना, गांवों में पार्क लगाना, सार्वजनिक स्नान घरों की देख भाल तथा रामबाग (Cemeteries) की व्यवस्था करना।

4. शहरी ज़िले (The Urban district)—जब कभी काऊन्टी के किसी भाग की जनसंख्या बढ़ जाती है, और जिसमें सफाई पानी व्यवस्था एक विशेष आवश्यकता बन जाती है तो काऊन्टी परिषद् के पास शक्ति है कि उसे शहरी ज़िले में संगठित कर दे। इस समय शहरी ज़िलों की कुल संख्या 570 है। शहरी ज़िले में रहने वाले मतदाता एक ज़िला परिषद् का चुनाव करते हैं जिसमें ज़िला के अधीन प्रत्येक पैरिश में से एक सदस्य चुना जाता है। इस परिषद् का चुनाव भी तीन वर्ष के लिए होता है और इनमें से $\frac{1}{3}$ सदस्य प्रतिवर्ष रिटायर हो जाते हैं, शहरी ज़िला परिषद् में एल्डरमैन नहीं होता। ज़िला परिषद् के सदस्य अपना एक चेयरमैन चुनते हैं जो उनमें से भी हो सकता है और बाहर से भी।

शहरी जिला परिषद् को ग्राम जिला से अधिक कार्य करने पड़ते हैं। इसके पास छोटी-छोटी सड़कों, भवन निर्माण, सफाई, सार्वजनिक स्वास्थ्य सम्बन्धित स्थानीय शक्तियां हैं। यह परिषद् कई लाइसेंस जारी करने का अधिकार भी रखती है। प्राथमिक शिक्षा का प्रबन्ध भी इन जिला परिषदों के पास है। शहरी जिला परिषद् में तीन अधिकारी वैतनिक भी होते हैं—स्वास्थ्य अधिकारी (Health Officer) खजान्ची Treasurer) तथा सफाई इंस्पेकटर (Sanitary Inspector)।

5. **बौरों काअंटी नान काअंटी** (The Borough: county and non-ccunty)—बौरो शहरी स्थानीय शासन की एक महत्वपूर्ण संस्था है। बौरो उस नगर को कहते हैं जिसकी जनसंख्या बहुत बढ़ जाए तो आज्ञा पत्र के द्वारा इस का निर्माण होता है। इसीलिए इनको चार्टड शहरी नगरपालिका भी कहा जाता है। बौरो दो प्रकार के हैं—

(1) काअंटी बौरो जो स्वयं एक काअंटी होती है इसलिए इस पर किसी काअंटी का प्रशासकीय अधिकार नहीं होता। इनकी संख्या 83 है।

(2) नानकाऊंटी बौरो वह बौरो है जो उस काऊंटी का भाग है जिसके क्षेत्र में स्थिति है। ऐसे बौरो काऊंटी के क्षेत्राधिकार के अधीन रहकर काम करते हैं। इनकी संख्या इस समय 309 है। इस प्रकार दोनों प्रकार के बौरों की कुल संख्या 392 है।

दोनों प्रकार के बौरो के पास एक सी शासन व्यवस्था है। प्रत्येक बौरो में एक बौरो परिषद् है जिसकी संख्या बौरो की जनसंख्या पर निर्भर है। इस परिषद के सदस्यों का चुनाव 3 वर्ष के लिए होता है और इनमें से 1/3 हर वर्ष रिटायर हो जाते हैं। परिषद् सदस्य अपनी कुल संख्या के 1/3 भाग के बराबर एल्डरमैन चुनते हैं। एल्डरमैन का चुनाव 6 वर्ष के लिए होता है और 1/2 हर तीसरे वर्ष रिटायर हो जाते हैं। कौंसलर और एल्डरमैन की स्थिति में कोई अन्तर नहीं। प्रत्येक को एक मत देने का अधिकार दिया गया। कौंसलर और एल्डरमैन मिलकर मेयर (Mayor) का चुनाव करते हैं। इसका चुनाव एक वर्ष के लिए होता है और दुबारा चुने जाने का उसे अधिकार प्राप्त है। मेयर (Mayor) बौरो का एक समानित व्यक्ति होता है और सभी उत्सवों की प्रधानता करता है। वह शांति न्यायाधीश (Justice of Peace) भी होता है। उसका पद केवल समानित और औपचारिक पद है और उसे विशेष शक्तियां प्राप्त नहीं हैं।

बौरो में कुछ कर्मचारी वैतनिक भी होते हैं जिनकी नियुक्ति परिषद् द्वारा की जाती है। जैसे : इंजीनियर, स्वास्थ्य अधिकारी, खजांची तथा चीफ कान्सटेबल इत्यादि। बौरो का कार्य भिन्न समितियों द्वारा होता है परन्तु इनके पास अन्तिम शक्ति नहीं होती। निर्णय करने की शक्ति परिषद् के पास है। इसकी मुख्य समितियां जैसे : निरीक्षण समिति (Watch Committee) जो पोलिस का कान्ट्रोल करती है, शिक्षा समिति (Education Commjttee) जो स्कुलों का निरीक्षण करती है।

मनरो (Munro) के शब्दों में "वौरो नगर प्रशासन की वास्तविक धुरी है।"
स्थानीय शासन में कार्यपालिका और विधानपालिका सम्बन्धी कार्य में कोई पृथक्करण
नहीं है। इसलिए वौरो परिषद् के पास कार्यपालिका और वैधानिक दोनों कार्य हैं।
यह परिषद् विनियम (by-Laws) बना सकती, स्थानीय करों की दरें निश्चित कर
सकती है, अपना बजट तैयार करती है और पास करती है, अपने अधीन सभी कर्म-
चारियों की नियुक्ति करती है और अलग-अलग विभागों के कार्य, जैसे : सड़क निर्माण
पोलिस व्यवस्था, स्वास्थ्य, सफाई, पानी, मनोरंजन के साधन, बिजली तथा शिक्षा
विभाग, का निरीक्षण करती है। वौरो वह सभी कार्य आज करती है जिनका सम्बन्ध
समाज निर्माण और कल्याण से हो।

लन्दन का शासन
(The Government of London)

लन्दन का शासन सारे ग्रेट ब्रिटेन के स्थानीय शासन से भिन्न और जटिल है
क्योंकि प्रशासन की दृष्टि से लन्दन को तीन भागों में बांटा गया है—

(1) लन्दन का प्राचीननगर (City of London),

(2) लन्दन काऊंटी (London County) तथा,

(3) लन्दन मैट्रोपोलिटन डिस्ट्रक्ट (Metropolitan London)।

1. **लन्दन का प्राचीन नगर** (The City of London)—लन्दन का प्राचीन
नगर एक ऐतिहासिक संस्था है, जिसका आरम्भ सैलटक (celtic) नगर के रूप में
हुआ। इसका क्षेत्रफल कुल एक वर्ग मील है। यह भाग व्यापारी भाग है जहां पर बैंक,
सरकारी इमारतों का समूह है। इसीलिए दिन में इसकी जनसंख्या बहुत अधिक होती
है। क्योंकि हज़ारों व्यक्ति बाहर से व्यापार करने के लिए आते हैं। परन्तु रात के
समय इसकी कुल जनसंख्या 15,000 है। लन्दन नगर में रहने और कर देने वालों को
फ्रीमैन (Freeman) कहा जाता है।

लन्दन नगर का प्रशासन मेयर तथा तीन कौंसलों द्वारा चलाया जाता है जो,
कोर्ट एल्डरमैन (Court of Alderman), कोर्ट ऑफ़ कामन हाल (Court of
common Hall) तथा कोर्ट ऑफ़ कामन कौंसल (court of Common
Council) है। कोर्ट आफ एल्डरमैन में एक मेयर और 26 एल्डरमैन होते हैं जो वहां
के नागरिकों द्वारा जीवन भर के लिए चुने जाते हैं। इनके पास कोई विशेष अधिकार
नहीं है। कोर्ट आफ कामन हाल में यह 26 एल्डरमैन तथा कम्पनियों के प्रतिनिधि
होते हैं। इसकी बैठक वर्ष में एक बार होती है। नगर का वास्तविक प्रशासन कोर्ट
ऑफ कामन कौंसल के हाथ में है। इस कोर्ट में 26 एल्डरमैन तथा 200 कौंसलर होते
हैं जिनका चुनाव जनता द्वारा एक वर्ष के लिए किया जाता है। यह कौंसिल शहर की
सफाई, स्वास्थ्य, पानी, बिजली तथा सड़कों आदि का प्रबन्ध करती है।

मेयर का पद केवल एक सम्मानित पद है और उसके पास कोई विशेष शक्तियां

नहीं हैं। यह वाहर से आए हुए राजकीय आतिथियों का नगर की ओर से स्वागत करता है। लन्दन नगर के अपने न्यायालय तथा अपनी पोलिसफोर्स है।

2. लन्दन काऊंटी (London County)—लन्दन काऊंटी दूसरी काऊंटियों की भान्ति एक प्रशासकीय काऊंटी है जिसका क्षेत्रफल 117 वर्ग मील है। काऊंटी कौंसल को इसकी मुख्य प्रशासन करने वाली संस्था वनाया गया है। वाद में इसे मैट्रीपोलीटन वौरो (Metropolitan Borough) में विभाजित कर दिया गया और प्रत्येक वौरो का सीमित स्थानीय शासन की शक्तियां हैं। इन वौरो की कुल संख्या 28 है। प्रत्येक वौरो में स्थानीय संस्था है जिसमें मेयर, एल्डरमैन तथा कौंसलर सदस्य है। कौंसलरज़ का चुनाव तीन वर्ष के लिए होता है। एल्डरमैन 6 वर्ष के लिए चुने जाते हैं। जिनमें से 1/2 हर तीसरे वर्ष रिटायर हो जाते हैं। लन्दन काऊंटी को वौरो का संघ (Federation of Boroughs) कहा जाता है।

काऊंटी का प्रशासन काऊंटी कौंसल द्वारा चलाया जाता है जिसमें 124 कौंसलरज़ तथा 20 एल्डरमैन हैं। कौंसलज़ का चुनाव मतदाताओं द्वारा 3 वर्ष के लिए होता है। एल्डरमैन का चुनाव कौंसरज अपने में से या वाहर से 6 वर्ष के लिए करते हैं। प्रतिवर्ष कौंसलरज़ और एल्डरमैन एक चैयरमैन निर्वाचित करते हैं काऊंटी कौंसल के पास वहुत ही विशाल शक्तियां हैं। इसके अधिकार क्षेत्र में पुल, सफ़ाई, स्वास्थ्य, नालियों का निर्माण, सड़कें, आग से सुरक्षा करना इत्यादि है। मनोरंजन स्थानों का निर्माण करना—जैसे पार्क वनाने। शिक्षा सम्वन्धी कार्य इसके मुख्य कार्य हैं कियोंकि यह प्रथामिक, हायर सैकेन्ड्री शिक्षा तथा औद्योगिक शिक्षा का प्रवन्ध करती है। कई प्रकार के लाईसैंस इसके द्वारा जारी किए जाते हैं।

क्योंकि काऊंटी कौंसल एक वहुत वड़ी संस्था है इसलिए इसका अधिकतर कार्य समितियों द्वारा किया जाता है। प्रत्येक समिति का चैयरमैन होता है और सभी समितियों के चैयरमैन मिलकर कार्यकारणी समिति वनाते हैं।

3. लन्दन मैट्रोपोलिटन पुलिस डिस्ट्रिकट (London Metropolitan Police District)—लन्दन की काऊंटी कौंसल तथा वौरो परिषद का पुलिसके साथ कोई सम्वन्ध नहीं। लन्दन नगर की अपनी पुलिस हैऔर लन्दन नगर कों जो चक्र घेरता है उसकी अपनी मैंट्रोपोलिटन पुलिस है। लन्दन के मैंट्रोपोलिटन पुलिस डिस्ट्रेकट में सम्पूर्ण लन्दन काऊंटी तथा कुछ दूसरी काऊंटियों के भाग भी शामिल हैं। डिस्ट्रेकट का मुख्य पुलिस कमिश्नर है जो कांऊटी द्वारा नियुक्ति किया जाता है। उसकी सहायता के लिए तीन पुलिस कमिश्नर होते हैं। इस क्षेत्र की पुलिस सारे संसार में प्रसिद्ध हैं। इस डिस्ट्रकट का निर्माण 1829 में किया गया। जिसका क्षेत्रफल 700 वर्ग मील के लगभग है।

स्थानीय शासन पर केन्द्र का नियन्त्रण
(Central Control of Local Gorvenment)

आज से 70 वर्ष पूर्व स्थानीय संस्थाएं स्वतन्त्रता पूर्वक अपना कार्य करती थीं,

परन्तु आज केन्द्रीय सरकार का नियन्त्रण इन पर वहुत अधिक बढ़ गया है। आज स्थानीए संस्थाएं केन्द्र के कड़े नियंत्रण के आधीन काम करती है और यह नियन्त्रण, वैज्ञानिक, प्रशासनिक, वित्तीय तथा न्यायिक रूप में हैं। इसका मुख्य कारण देश में एकात्मक सरकार का होना है। जिसके कारण सारे देश में केन्द्रीयकरण की प्रवृतियां पाई जाती हैं। केन्द्र स्थानीय संस्थाओं पर विभिन्न क्षेत्रों में निम्नलिखित रूप से नियन्त्रण करता है।

1. **वैधानिक क्षेत्र में नियत्रन्ण** (Legislative control)—स्थानीय संस्थाओं पर संसद का कड़ा नियन्त्रण रहता है। क्योंकि संसद के कानून द्वारा इनका निर्माण किया जाता है, संसद का कानून ही इनको शक्तियां प्रदान करता है और संसद कानून के द्वारा स्थानीय संस्थाओं के कार्यों में हस्ताक्षेप कर सकती है। इस प्रकार इंगलैंड में स्थानीय संस्थाओं की सभी शक्तियों का स्रोत संसद ही है और इसकी शक्तियां मूल शक्तियां नहीं हैं।

2. **प्रशासकीय नियन्त्रण** (Administrative control)—केन्द्रीय सरकार इन संस्थाओं पर अपने विभिन्न-विभागों द्वारा नियन्त्रण करती है और विशेष रूप में यह नियन्त्रण स्वास्थ्य मन्त्रालय रखता है। लेकिन वित्त-विभाग, गृह-विभाग, राष्ट्रीय बीमा-विभाग, बोर्ड आफ ट्रेड इत्यादि विभाग भी किसी न किसी रूप में स्थानीय संस्थाओं के कार्यों का नियन्त्रण करते है। यह विभाग इनको आदेश भेज सकते हैं और इन्हें परामर्श भी दे सकते हैं तथा इनसे सम्बन्धित उप-नियम बनाते हैं। इस प्रकार यह विभाग कई तरीकों से स्थानीय संस्थाओं पर नियन्त्रण और निरीक्षण रखते हैं।

3. **वित्तीय नियन्त्रण** (Financial control)—स्थानीय संस्थाओं पर केन्द्रीय सरकार के नियन्त्रण का सबसे बड़ा साधन वित्तीय-अनुदान (Grantsin-aid) है। क्योंकि स्थानीय संस्थाओं के पास इतने आय के साधन नहीं हैं कि वे अपनी योजनाओं के लिए धन स्वयं इकट्ठा कर सकें। इसलिए इनको अपनी योजनाओं को कार्य रूप देने के लिए जिस धन की आवश्यकता होती है, वह इन्हें केन्द्र सरकार अनुदान के रूप में देती है। यह अनुदान इस शर्त पर दिया जाता है कि केन्द्र सरकार को खर्चे की जांच पड़ताल करने का पूरा अधिकार होगा। वास्तव में स्थानीय संस्थाओं केवल उन्हीं योजनाओं को अपनाएगी जिनके लिए केन्द्र अनुदान देने के लिए तैयार होगा। इस प्रकार वित्ती-निर्भरता ने स्थानीय संस्थाओं पर केन्द्र के नियन्त्रण को कड़ा कर दिया है।

4. **न्यायिक नियन्त्रण** (Judicial control)—इंगलैंड में स्थानीय संस्थाओं पर न्यायालयों का भी नियन्त्रण है क्योंकि इन संस्थाओं की शक्तियां तथा कार्य कानून की देन हैं। यदि कोई संस्था अपने कार्य को भलि-भान्ति पूरा नहीं करती, या अपनी किसी शक्ति का प्रयोग इस प्रकार करती है कि लोगों की स्वतन्त्रता में हस्ताक्षेप

हो तो न्यायालय उस कार्य के अवैध घोषित कर सकती है तथा उस व्यक्ति को हरजाना भी दिलवा सकती है। इसका अर्थ यह है कि यदि स्थानीय संस्थाएं अपनी सीमाओं का अतिक्रम करे तो न्यायापालिका उन पर कड़ा नियन्त्रण रख सकती है, उनके कार्यों को अवैध घोषित कर सकती है तथा इन संस्थाओं पर जुर्माना भी कर सकती है।

इस प्रकार इंगलैंड में स्थानीय संस्थाओं पर आज केन्द्र का नियन्त्रण कड़ा हो गया है। किन्तु इसका अर्थ यह नहीं कि इंगलैंड में स्थानीम संस्थाओं की स्वतन्त्रता या इनका महत्त्व बिल्कुल समाप्त हो गया है। आज भी यह संस्थाएं काफ़ी हद तक अपने कार्यों को स्वतन्त्रता पूर्वक कार्य रूप देती हैं। डा० फाईनर (Finer) का मत है कि स्थानीय शासन अंग्रेजी शासन प्रणाली, का एक शक्तिशाली तथा अन्यन्त महत्त्वपूर्ण तत्त्व है।

न्याय-न्यवस्था
(Judicial System)

न्याय सरकार का उद्देश्य है और एक संघटित समाज का आधार। एक देश की प्रगति का स्तर, एक समाज की सभ्यता का प्रतीक न्याय ही है। आज की लोकतंत्रात्मक सरकारों में एक स्वतन्त्र तथा निष्पक्ष न्यायापालिका का होना आवश्यक है। संसार में अनेकों न्याय प्रणालियां प्रचलित हुई और फिर समय की गति तथा परिवर्तन के साथ समाप्त हो गई। लेकिन इनमें से दो न्याय प्रणालियां आज भी प्रचलित हैं :—

(i) रोम की नागरिक कानून प्रणाली (Civil Law of Rome) तथा
(ii) इंगलैंड की कामन ला प्रणाली (Common Law of England)।

संसार के अधिकतर देशों में इन्हीं दो न्यायिक प्रणालियों को अपनाया गया है।

आज प्रत्येक देश में न्यायापालिका का मुख्य कार्य यह है कि संसद द्वारा पास किए गए कानूनों द्वारा उत्पन्न झगड़ों को निपटाना और न्याय करना। परन्तु इंगलैंड में न्यायपालिका का एक प्रकार के कानून (संसद द्वारा पास किए गए कानून) ही लागू नहीं करती वल्कि इंगलैंड में तीन प्रकार की विवियां प्रचलित हैं और न्यायापालिकाएं इन तीनों विधियों को लागू करती हैं। जो निम्नलिखित हैं :—

1. सामान्य विधि (Common Law)—संसार की न्यायिक व्यवस्था को इंगलैंड की महान देन है, सामान्य विधि। अर्थात एक ऐसी न्यायप्रणाली जो लिखित नहीं, जिसका निर्माण न तो विधान पालिका ने किया है और न ही कार्यपालिका द्वारा वल्कि इस विधि को जज निर्मित (Judge made) विधि कहते हैं। यह विधि बहुत ही प्राचीन विधि है। नॉमन विजय से पूर्व ही इंगलैंड में कुछ प्रथाएं सामान्य रूप धारण कर चुकी थीं, फिर भी न्याय व्यवस्था अस्पष्ट थी। नॉमन राजाओं ने

अपने न्यायधीशों को, न्याय-व्यवस्था में एक रुपता लाने के लिए, सारे देश का भ्रमण करने के लिए भेजा। और इन जजों ने जो निर्णय दिए, वे सामान्य प्रथाओं पर आधारित थे। और जब एक जज के निर्णय का अनुसरण दूसरे जज ने किया, तो इस प्रकार सामान्य विधि (Common Law) का जन्म हुआ। धीरे-धीरे इन की संख्या बढ़ने लगी तो देश के बड़े-बड़े कानून वेत्ताओं ने इनको तरतीब देने, उनकी व्याख्या करने तथा अपनी ओर से उनमें कुछ वृद्धि करने का काम किया। ऐसे कानून वित्ताओं में से रैनलफ़ ग्लेनविल (Ranulf Gilanvil) ब्रेक्टन (Bracton) हेल कुक (Hal Coke) तथा ब्लेकस्टोन (Black Stone) इत्यादि महान कानून वेत्ताओं ने सामान्य कानून (Common Law) को सवारने का प्रयत्न किया।

2. साम्य विधि (Chancery or Equity)—साम्य विधि, सामान्य विधि की भान्ति संसद द्वारा निर्मित नहीं है बल्कि इसका निर्माण जजों द्वारा किया जाता है। इसलिए यह विधि सामान्य विधि का विरोध न होकर उस विधि को पूरा करने का प्रयत्न है। क्योंकि सामान्य विधि में अनेकों दोष थे और उनको दूर करने के लिए ही इस विधि का निर्माण किया गया। जब राजा के जजों ने कामन लां के आधार पर निर्णयि देने आरम्भ किए, जिन में बदलती हुई आर्थिक व्यवस्था का ध्यान नहीं रखा जाता था, बहुत से लोग असन्तुष्ट होकर राजा के पास अपील करते क्योंकि इंगलैंड में राजा ही न्याय का स्रोत माना जाता है। राजा इन अपीलों का निर्णयि न्याय-भावना के आधार पर करता। लेकिन धीरे-धीरे इनकी गिनती इतनी बढ़ गई कि राजा के लिए एक अपील की अच्छाई-बुराई को तोलकर निर्णय करना असम्भव हो गया था। इसलिए राजा ने यह काम चान्सरी (Chancery) को सौंप दिया जिसका मुख्य। चान्सलर कहलाता था। यह चान्सरी राजा के नाम पर न्याय-भावना के आधार पर निर्णय देती। इस प्रकार चान्सरी विधि या साम्य विधि का जन्म हुआ। साम्य-विधि का सम्बन्ध केवल दीवानी मुकद्मों से ही है क्योंकि सभी फौजदारी मुकद्मे न्यायलयों में सुने जाते हैं। इस प्रकार साम्य-विधि (Equity) दूसरी विधि है जो न्यायलयों द्वारा लागू की जाती है।

2. संविधि (Statutory Law)—आज न्यायालयों द्वारा अधिकतर संविधि लागू की जाती है। संविधि का अर्थ है कि न्यायालय आज अधिकतर उन कानूनों को लागू करती है जो संसद द्वारा बनाए जाते हैं। कानून निर्माण का कार्य आज मुख्य रूप से संसद का है और संसद इंगलैंड की कानून बनाने की सर्वोच्च संस्था है। इस विधि के सामने कामन लां तथा साम्य विधि का कोई महत्त्व नहीं है क्योंकि यदि कभी सामान्य विधि और संविधि आपस में टकरा जाएं तो न्यायालय संविधि को ही प्राथमिकता प्रदान करेगी तथा उन्हीं ही लागू करेगी। संसद द्वारा बनाए गए किसी कानून को न्यायालय अवैध घोषित नहीं कर सकते बल्कि उनका मुख्य कार्य है संसद द्वारा बनाए गए कानूनों की व्याख्या करना तथा उनको लागू करना। इस

प्रकार हम कह सकते हैं कि जहां पर सामान्य विधि तथा साम्य विधि; द्वारा निर्मित विधियां है, वहां पर संविधि संसद द्वारा निर्मित विधि हैं।

न्यायालयों का संगठन
(Organisation of Courts)

न्याय-व्यवस्था की भान्ति इंगलैंड में कोई न्यायालय नहीं है जिसका क्षेत्रधिकार सारे अंग्रेज़ी साम्राज्य पर अन्तिम हो। अलग-अलग उपनिवेशों में न्यायालयों का संगठन अलग-अलग है चाहे उन के निर्णयों के विरुद्ध प्रिवी-कौंसल की न्यायिक समिति (Judicial Committee) को अपील सुनने का अधिकार प्राप्त है। आधुनिक न्यायालयों का संगठन जूडीकेचर एकट (Judicature Act, 1873-1876) द्वारा किया गया जिसने बिखरे हुए न्यायालयों को एक नया संगठन प्रदान किया। आज इंगलैंड में दो प्रकार के न्यायालय हैं :—

1. **फौजदारी न्यायालय** (The Criminal Courts)—**मनरो** (Munro) **के अनुसार "इंगलैंड में फौजदारी न्याय का शासन, संक्षिप्त न्याय क्षेत्र** (Summry Jurisdiction) **क्वाटर सैशन** (Quarters Sessions), **एसाइज़ेज** (Assizes), **अपील के फौजदारी न्यायालय** (Courts of Criminal Appeal) **तथा लार्ड सभा** (House of Lords) **के द्वारा चलाया जाता है।**[1] जब किसी एक व्यक्ति पर मुकद्दमा चलाया जाता है तो उसकी सुनवाई जस्टिस आफ़ पीस के न्यायालय (Justice of Peace Court) में होती है जो फ़ौजदारी न्याया-व्यवस्था की सबसे छोटी इकाई है। यह मुद्दकमें बहुत ही साधारण होते हैं। लेकिन चोरी तथा हानि पहुंचाने के मुकद्दमों की सुनवाई कोर्ट आफ़ समरी न्यायक्षेत्र (Summary Jurisdiction) में होती है और इनके निर्णयों के विरुद्ध अपील कोर्ट आफ़ क्वार्टर सैशन (Court of Quarter Sessions) में की जा सकती है जो काऊंटी कोर्टस (County Courts) कहलाती हैं। कोर्ट आफ़ क्वार्टर सैशन का उन मुकद्दमों में मौलिक क्षेत्राधिकार है जो निम्न न्यायालयोंके क्षेत्राधिकार से परे हैं। यदि कोई बड़ा गम्भीर मुकद्दमा हो तों उसकी सुनवाई एसाइज़ेज (Assizes) में होती है। एसाइज़ेज एक प्रकार से हाईकोर्ट की चलती-फिरती शाखा है जो समय-समय पर काऊंटियों में जाकर न्याय करती हैं। कुछ सीमा तक इन एसाइज़ेज के पास दीवानी शक्तियां भी होती हैं।

इन सभी न्यायालयों के विरुद्ध किसी भी कानूनी वाद विवाद के कारण, अपील कोर्ट आफ़ अपील (Court of Appeal) के पास की जा सकती है। जिसमें न्याया-

---

1. Munro, W. B. : "The Government of Europe"...p. 263.

"The gamut of criminal justice in England, therefore, runs through summry jurisdiction, quarter sessions assizes, court of criminal appeal, and House of Lords."

धीश तथा हाई कोर्ट के किंगज़ बेंज डिवीज़न (Kings Bench Division) के सभी जज शामिल होते हैं। साधारणतय: इसके निर्णय अन्तिम होते परन्तु यदि एटार्नी जनरल आज्ञा दे तो इनके विरुद्ध लार्ड सभा (House of Lords) में अपील की जा सकती है। परन्तु यह देखा गया है कि एटार्नी जनरल (Attorney General) ऐसी आज्ञा बहुत ही कम प्रदान करता है। इस प्रकार लार्ड-सभा फ़ौजदारी न्याय-व्यवस्था की अन्तिम न्यायालय है और उसका निर्णय अन्तिम होता है।

दीवानी न्यायालय (The Civil Courts)—फौज़दारी न्यायालयों के संगठन की भांति दीवानी न्यायालयों का भी एक लम्बा चौड़ा संगठन है और दीवानी मुकद्दमें सुनने के लिए सबसे छोटा न्यायालय काऊंटी कोर्टस (County Courts) हैं जो 200 पौंड तक के मुकद्दमों को सुन सकती हैं। इसके जजों की नियुक्ति लार्ड चान्सलर आयुपर्यांत के लिए उन बैरिस्टरों में से करता है जिनको कम से कम 7 वर्ष का अनुभव प्राप्त हो। इन न्यायालयों के निर्णय के विरुद्ध अपील हाई कोर्ट आफ़ जस्टिस के किसी डिवीजन (Division of High Court of Justice) के पास की जाती है। बड़े-बड़े रकमों के मुकद्दमों की सुनवाई सीधे इस कोर्ट में हो सकती है। हाई कोर्ट आफ़ जस्टिस के तीन डिवीज़न हैं—

(i) चान्सरी डिवीजन (Chancery Division) जिसमें लार्ड चान्सलर तथा पांच दूसरे न्यायाधीश साम्य विधि से सम्बन्धित मुकद्दमें सुनते हैं।

(ii) किंगज़ वैंच डिवीजन (Kings Bench Division) में एक लार्ड, चीफ़ जस्टिस तथा 19 अन्य न्यायधीश होते हैं जो कामन लां (Common Law) से सम्बन्धित मुकद्दमें सुनते हैं। (iii) तलाक एडमिरेलटी डिवीजन (Probate, Divorce and Admiralty Division) तलाक, वसीयतों, जहाज़रानी से सम्बन्धित मुकद्दमों को सुनती है। हाई कोर्ट आफ जस्टिस के निर्णय के विरुद्ध अपील कोर्ट आफ अपील (Court of Appeal) के पास की जा सकती है और इसमें लार्ड चांसलर तथा 8 अन्य लार्ड जस्टिस आफ अपील (Lord Justice of Appeal) होते हैं। इस न्यायलय में केवल वहीं मुकद्दमें आते हैं या उन्हीं निर्णयों के विरुद्ध अपील आती है जिसमें किसी कानून की व्याख्या की आवश्यकता हो। लार्ड सदन (House of Lords) इंगलैंड की न्यायालय व्यवस्था में सर्वोच्च न्यायलय है और अपील सुनने की अन्तिम न्यायलय है। जब लार्ड सदन कोर्ट के रूप में काम करता है तो इसमें केवल ला लार्ड (Law Lords) ही भाग लेते हैं जिनकी संख्या 9 है। दूसरे सदस्यों को इसमें भाग लेने का अधिकार प्राप्त नहीं है।

न्यायिक व्यवस्था की मुख्य विशेषताएं
(Main Features of Judicial System)

इंगलैंड में न्याय व्यवस्था तथा न्यायलयों की व्यवस्था की कुछ मुख्य विशेषताएं

हैं जिनके कारण इंगलैंड की न्यायपालिका एक स्वतन्त्र तथा निष्पक्ष न्यायपालिका के रूप में काम करती है जिसके लिए सभी देशों के लोग इसकी भूरि-भूरि प्रशंसा करते हैं। कुछ प्रमुख विशेषताएं निम्नलिखित है :—

1. **स्वतन्त्र तथा निष्पक्ष न्याय** (Independent and impartial)—इंगलैंड की न्याय व्यवस्था की मुख्य विशेषता है कि जहां पर न्यायपालिकाएं स्वतन्त्रता पूर्वक काम करती हैं और जज निष्पक्षता के नियम का पालन कठोरता से करते हैं। इंगलैंड में इन न्यायधीशों की नियुक्ति क्राउन द्वारा की जाती है पर क्राउन को उन्हें हटाने का कोई अधिकार नहीं। वह जीवन पर्यंत अपने पद पर रह सकते हैं इस शर्त पर कि वह सदाचार का पालन करेंगे। यदि कोई जज अपने स्तर से गिर जाता है तो उसे हटाने का अधिकार संसद के दोनों सदनों के पास है और इंगलैंड में ऐसे बहुत ही कम उदाहरण मिलते हैं जब किसी जज के चरित्र के विषय में सन्देह प्रगट किया गया हो। इस प्रकार इंगलैंड के न्यायलय तथा न्यायाधीश अपनी निष्पक्षता के लिए संसार भर में प्रसिद्ध हैं।

2. **न्यायिक पुनरीक्षण का अभाव** (Absence of Judicial Review) अमेरिका की सर्वोच्च न्यायपालिका की भांति इगलैंड में न्यायलयों के पास न्यायिक पुनरीक्षण का अधिकार नहीं है। अर्थात् इंगलैंड में विधान पालिका द्वारा बनाये गये कानूनों को न्यायालय अवैध घोषित नहीं कर सकते क्योंकि इंगलैंड में ससद कानून बनाने की सर्वोच्च संस्था है और न्यायालयों का काम है संसद द्वारा पास किए गए कानून को लागू करना। इस प्रकार संसद द्वारा पास किया गया प्रत्येक कानून संवैधानिक है और उसका उल्लंघन इंगलैंड में नहीं किया जा सकता।

3. **एक रूपता का आभाव** (Lack of Uniformity)—इंगलैंड की न्यायिक व्यवस्था की यह भी एक विशेषता है कि इसमें एकरुपता नहीं है। इंगलैंड के अलग-अलग भागों में अलग-अलग न्यय संगठन है। जैसे इंगलैंड, वैल्स तथा उत्तरी आयरलैंड में तीन अलग प्रकार के संगठन हैं। यह असंगठन 1873-76 से पहले और भी अधिक था जब कुछ कानून बनाकर इसको संगठित रूप दिया गया।

4. **विलम्ब नहीं होता** (Trials are Speedy)—इस प्रणाली की एक और विशेषता यह है कि इसमें मुकद्मों के फैसले जल्दी-जल्दी किये जाते हैं। न्यायधीश वकीलों को किसी मुकद्में को लम्बा करने की आज्ञा नहीं देते बल्कि अपने विवेक के आधार पर वे शीघ्र ही निर्णय दे देते हैं। अमेरिका या भारत वर्ष की भांति एक मुकद्मा कई-कई वर्ष तक नहीं लटकता रहता। इंगलैंड में यह भी देखा गया है कि हाई कोर्ट छोटे न्यायलयों के निर्णयों को बहुत कम ही बदलती है।

5. **कानूनी धन्धे का ऊंचा स्तर** (Higher Standards of Legal profession)—इंगलैंड की न्यायिक-व्यवस्था में यह बात भी उल्लेखनीय है कि वहां पर वकीलों का स्तर बहुत ऊंचा है और वे इमानदारी से अपना कर्त्तव्य पूरा करते हैं। इंगलैंड में दो प्रकार के वकील होते हैं :—

(i) सालिसीटर (Solicitors) जो मुकद्में को सुनकर उस मुकद्में को कानूनी रूप से तैयार करता है। लेकिन वह स्वयं उस मुकद्में को लेकर कोर्ट में नही जाता (ii) यह काम वैरिस्टर का है। वहीं न्यायालय में तर्क करता है और मुकद्मा लड़ता है। इस प्रकार इमानदारी और दक्षता दोनों इस प्रणाली में आ जाते हैं।

6. **सुनवाई सार्वजनिक होती** (Public hearing)—इंगलैंड में न्यायिक कार्यवाही को गुप्त नहीं रखा जाता वल्कि मुकद्मों की सुनवाई सार्वजनिक होती है ताकि प्रत्येक व्यक्ति इस कार्यवाही को देख सुनकर लाभ उठा सकें। यहां पर इंगलेंड प्रणाली रूस की प्रणाली से भिन्न हैं जहां पर अधिकतर मुकद्में वन्द कमरे में सुने जाते हैं।

7. **जूरी प्रणाली** (Jury System)—इंगलैंड में न्यायिक संगठन की यह भी विशेषता है कि इसने जूरी प्रणाली को अपनाया हुआ है तथा इसकी रक्षा इसमें आने वाली बुराइयों से की गई है। इंगलैण्ड में जूरी प्रणाली का आजतक चले आने का मुख्य कारण है उनकी निष्पक्षता तथा कार्य में रक्षता। जूरी गण साधारणतय: जागरुक और विशेषज्ञ भी सावित हुए हैं और उन्होंने निर्णय लेने में जजों की वहुत ही अधिक सहायता की है। जहां अमेरिका में जूरी प्रणाली की आलोचना की जा रही है वहां पर इंगलेंड की जूरी प्रणाली की प्रशंसा की जाती है और इसका कारण है इंगलैंड में जूरी गणों पर अधिक काम का वोझ नहीं लादा गया जैसा कि अमेरिका में है।

8. **अधिकारों का रक्षक** (guarantees individual liberty)—अमेरिका या भारत की भांति इंगलैंड में नागरिकों के मौलिक अधिकारों को संवैधानिक स्थान प्राप्त नहीं है। इस प्रकार इंगलैंड के लोगों के पास कोई संभैधानिक मौलिक अधिकार नहीं है और संसद किसी प्रकार का कानून बनाकर किसी अधिकार को छीन सकती है। कोई न्यायलय संसद द्वारा पास किये गये कानून को अवैध घोषित नहीं कर सकते लेकिन फिर भी न्यायपालिका ने नागरिकों के अधिकारों की रक्षा में महत्त्वपूर्ण योग दिया है। और न्यायलयों ने यह रक्षा कामन ला तथा न्यायिक निर्णयों द्वारा की है। न्यायधीश मुकद्मों की व्याख्या तथा निर्णय देते समय इस बात का ध्यान रखते हैं कि नागरिक के अधिकारों पर किसी किस्म का हस्ताक्षेप न हो।

9. **कानून का शासन** (Rule of Law) इंगलैंड की मुख्य विशेषता कानून का शासन है अर्थात् कोई व्यक्ति कानून से ऊपर नहीं, किसी व्यक्ति को विना कसूर सजा नही दी जा सकती है और इंगलेंड में केवल एक प्रकार का न्यायालय है और सभी व्यक्ति कानून के समक्ष एक समान है।

कानून का शासन
(Rule of Law)

वेड और फिलिप्स (Wade and Phillips) **के अनुसार** "कानून की सर्वोच्चता या कानून का शासन मध्य-युग से ही हमारे संविधान का एक मुख्य नियम

रहा है ।"[1] आज भी कानून का शासन अंग्रेज़ी संविधान की एक महत्त्वपूर्ण विशेषता है । इंगलैंड का संविधान भारत के संविधान की भांति लिखित संविधान नहीं हैं और यही कारण है कि इंगलैंड में नागरिकों के अधिकारों का कहीं लिखित वर्णन नहीं मिलता लेकिव फिर भी इंगलैंड के लोग भारत के लोगों से अधिक स्वतन्त्रता का उपभोग करते हैं और इसका मुख्य कारण है "कानून का शासन" (Rule of Law) कानून के शासन द्वारा ही लोगों की स्वतन्त्रताओं की रक्षा की जाती है या दूसरे शब्दों में कानून का शासन लोगों की निरंकुश राज्य सत्ता से रक्षा करता है । इसका अभिप्राय यह है कि इंगलैंड में किसी विशेष व्यक्ति या विशेष वर्ग का शासन नहीं बल्कि कानून का शासन है । कानुन के शासन की व्याख्या करते हुए वेड तथा फिलिपस (Wade and Phillips) लिखते हैं कि कानून के शासन का अर्थ है कि **"शासन की शक्तियों का प्रयोग कानून की मर्यादा में होगा और प्रजा शासक की मनमानी इच्छा का शिकार नहीं होगी ।"**[2] इसका अभिप्राय यह है कि जिन व्यक्तियों के हाथों में शासन चलाने की शक्ति है वे शक्ति का प्रयोग अपनी इच्छा प्रकार न करके कानून अनुसार करें । इस प्रकार कानून का शासन इंगलैंड में स्वेच्छाचारी तथा अत्याचारी सरकार के विरुद्ध एक संरक्षण हैं । **लार्ड हीवर्ट** (Lord Hewart) ने कानून के शासन की व्याख्या करते हुए कहा है कि कानून के शासन का अर्थ है **"कानून की सर्वोच्चता, जो स्वेच्छाचारी या किसी अन्य साधन, जो कानून नहीं है, से भिन्न है ।"**[3]

प्रो० डायसी (Dicey) ने अपनी पुस्तक "Law of the Constitution" में इसकी विस्तारपूर्वक व्याख्या की है । वेड तथा फिलिप्स (Wade and Phillips) के अनुसार डायसी ने **जिन नियमों की व्याख्या की है, जिनका बहुत अधिक प्रभाव है, तथा जिनकी आज अधिक आलोचना की गई है, वह है उसकी "कानून के शासन" (Rule of Law) की व्याख्या ।**[4] डायसी (Dicey) "कानून के शासन की व्याख्या निम्नलिखित तीन प्रकार से करता है :—

1. Wade and Phillips : "Constitutional Law" ......p.49.
"The supermacy or rule of law has been since the Middle Ages a principle of the Consititution."

2. Ibid.
"The exercise of powers of government shall be conditioned by law and that the subject shall not be exposed to the arbitrary will of his ruler."

3. Hewart Lord : "The New Despotism"...p. 19.
"The Rule of Law means the Supermacy or dominance of law, as distinguished from mere arbitrariness or some alternative mode which is not law, of determing or disposing of the Rights of the individuals."

4. Wade and Phillips : op. cit...p. 50.

1. **स्वेच्छाचारी शक्ति की अनुपस्थिति** (Absence of Arbitrary Power) – डायसी (Dicey) के मतानुसार "कानून के शासन" का पहला अर्थ है "**स्वेच्छाचारी शक्ति के विरुद्ध सामान्य कानून की सर्वोच्चता तथा स्वेच्छाचारी शक्ति, विशेषधिकारों या सरकार की स्वंवेक्क शक्तियों का न होना...एक व्यक्ति को केवल कानून के उल्लंघन के लिए सजा दी जा सकती लेकिन उसे और किसी कारण सजा नहीं दी जा सकती।**"[1] इस का अभिप्राय: यह है कि किसी व्यक्ति को शारीरिक तथा आर्थिक हानि उस समय तक नहीं पहुंचाई जा सकती जब तक कि कानून का उल्लंघन स्पष्ट रूप से, साधारण तरीके से, साधारण न्यायालयों में सिद्ध न हो जाएं। इस प्रकार एक व्यक्ति को केवल स्पष्ट कानून के उल्लंघन के लिए सजा दी जा सकती है। किसी भी व्यक्ति का मुकद्दमा सुनने के लिए किसी विशेष न्यायलय की स्थापना नहीं की जा सकती बल्कि उस पर साधारण न्यायलयों में खुली सुनवाई की जाती है जहां पर वह अपने निदोर्ष होने का प्रमाण दे सकता है।

2. **कानून के समुख समानता** (Equality before Law)—डायसी (Dicey) के अनुसार 'कानून के शासन का दूसरा अर्थ है "**कानून के सामने समानता या सभी वर्ग सामान्य कानून के अधीन हैं और जो कानून साधारण न्यायलयों द्वारा लागू किये जाते हैं।**"[2] इस का अभिप्राय यह कि प्रत्येक व्यक्ति चाहे उसकी स्थिति कैसी भी क्यों न हो वह देश के सामान्य कानून के अधीन है। कोई भी व्यक्ति सामान्य कानून से ऊपर नहीं है तथा प्रत्येक व्यक्ति पर साधारण न्यायलयों में मुकद्दमा चलाया जा सकता है। इंगलैंड में कानून अधिकारियों तथा साधारण व्यक्तियों में कोई अन्तर नहीं करता। वहां सभी नागरिकों के लिए एक ही कानुन है और एक प्रकार के न्यायलय है जिनमें सभी पर मुकद्दमा चलाया जा सकता है। इंगलैंड में फ्रांस की भांति सरकारी अधिकारियों के लिए न तो प्रशासकीय कानून (Administrative law) है और न ही प्रशासकीय न्यायलय (Administrative Courts) हैं। प्रो० डायसी (Dicey) के शब्दों में "**हमारे यहां (इंगलैंड में) प्रधान मन्त्री से लेकर कॉंस्टेबल या टैक्स कलैक्टर तक प्रत्येक अवैध काम के लिए**

---

1. Dicey, A. V. ! "Law of the constitution...p. 202.

"The absolute supermacy or perdominence of regular law as opposed to influence of arbitrary power and excludes the existence of arbitrariness, of prerogative, or even of wide discretionary authority on the part of the Governmcnt...a man may be punished for a breach of law but he can be punished for nothing else."

2. ibid...p. 202—203.

"Equality before the law or the equal subjection of the classes to the ordinary law of the land administered by the ordinary law courts."

उतना ही उत्तरदायी है जितना की कोई दूसरा नागरिक ।''[1]

3. संविधान सामान्य कानून का परिणाम (Constitution: result of Ordinary Law) डायसी (Dicey) के अनुसार कानून के शासन का अर्थ है ''हमारे यहाँ संविधान के नियम जो नियम जो विदेशों में प्राकृतिक रूप से संविधान का भाग होते हैं अधिकारों का स्त्रोत नहीं वल्कि अधिकारों का परिणाम है, जैसाकि न्यायलयों द्वारा उनकी परि- भाषा की जाती है और न्यायलयों द्वारा उन्हें लागू किया जा सकता है।''[2] इस का अभिप्राय यह है कि दूसरे देशों की भांति, जैसे भारत, अमेरिका, रूस, इत्यादि, नागरिकों को मौलिक अधिकार संविधान की देन नहीं है वल्कि इंगलैंड में संविधान स्वयं सामन्य कानून का परिणाम है। इंगलैंड में लोगों के कानुनी अधिकार जैसे भाषण की स्वतन्त्रता काम करने की स्वतन्त्रता इत्यादि, की किसी संविधान में धोषण नहीं की गई वल्कि उन अधिकारों का सरंक्षण सामान्य कानून है। वहीं कानून उसके अधिकारों की रक्षा करता है और यदि उसे किसी प्रकार की हानि होती है तो वह इसी कानून के द्वारा मुआवज़े की मंग कर सकता है। इस प्रकार नागरिक के अधिकारों की रक्षा सामान्य कानून तथा साधारण न्यायलयों द्वारा की जाती है। वेड तथा फिलिप्स (Wade and Phillips) का मत है कि न्यायलयों तक बिना रुकावट पहुंचने का अधिकार अपराध करने वालों के विरुद्ध एक कुशल गारंटी है। ''[3]

जैनिंग्ज के विचार (Jenning's View)—डा० जैनिंग्ज (Jennings) के मतानुमार ''यदि कानून की सर्वोच्चता का अर्थ देश के अन्दर कानून के साथ शांति व्यवस्था कायम करना है, तो यह एक विश्वव्यापी सिद्धान्त है और वहुत से राज्यों ने इसे पूर्णतया अपनाया है। किन्तु अंग्रेज़ी अनुभव के अनुसार कानून की सर्वोच्चता का अर्थ यह है कि क्राउन तथा उसके कर्मचारियों की शक्ति का स्त्रोत कानून है और उनकी यह शक्ति संसद द्वारा बनाये गये कानून निर्णायक कानून या देश के कानून द्वारा

1. Ibid......

"With us, every offlcial, from the Prime Minister to a constable or collector of taxes, is under the same respunsibility for act done without legal justification as any other citizen."

2. Ibid......

"That with us the law of the constitution, the rules which in foreign countr:es naturally form part of a constitutional code, are not the source but the consequences of the rights of individuals, as defined and enforced by the courts."

3. Wade and phillips : op.......p. 51

"Free sccess to courts of justice is an efficient guarantae against Wrong doers."

सीमित हैं।"[1] डायसी (Dicey) ने उसकी व्याख्या करते हुए केवल इतना ही कहा है कि इंगलैंड के लोग "कानून के शासन" के अधीन हैं अर्थात् क्राउन तथा उसके कर्मचारियों की शक्ति का स्रोत कानून है। कानून की सर्वोच्चता की यह व्याख्या ठीक नहीं है क्योंकि ऐसी व्याख्या तो तानाशाही राज्यों पर ठीक बैठती है। डा० जैनिग्ज (Jennings) का मत है कि "फ्रांस के सम्राट लुई (XIV) या नैपोलियन प्रथम, या हिलटर तथा मैसोलीनी की शक्ति भी कानुन की देन हैं, भले ही कानून का अर्थ यह है कि नेता अपनी स्वेच्छानुसार कार्य कर सकता है या आदेश दे सकता है।"[2] इसी प्रकार डायसी के विचार अनुसार या साधारणतय: "कानून की सर्वोच्चता व्यक्ति की समानता की भी पूर्ण व्याख्या नहीं करती ....और न ही कानून की सर्वोच्चता स्वतन्त्रता को पूर्ण रूप से व्यक्त करती है।"[3]

डायसी के "कानून के शासन" की आलोचना
(Criticism of Dicey's "Rule of Law)"

"कानून का शासन" आज उस ढंग से इंगलैंड में लागू नहीं किया जाता जैसे 19वीं शताब्दी के अन्त पर डायसी ने लिखा था। आज इंगलैंड के हालात बदल चुके हैं और केवल कानून का शासन ही नहीं वल्कि उसके साथ साथ प्रशासकीय कानून (Administrative Law) भी महत्वपूर्ण कानून बन गया है और यह बात ध्यान में रखने योग्य है क्योंकि वास्तव में डायसी (Dicey) ने कानून के शासन की प्रशंसा तथा व्याख्या केवल इसलिए की थी कि इसके कारण इंगलैंड के लोग फ़्रांस के प्रशासकीय शासन से मुक्त हैं। केवल इतना ही नहीं आज इंगलैंड में कई और कारणों से भी कानून के शासन में त्रुटियें देखी जा सकती हैं।

1. **प्रदत्त व्यवस्थापन** (Delegated Legislation)—डायसी के समय कानून का अर्थ देश का सामन्य कानून (Common Law) या संसद द्वारा पास किये गए एक्ट से ही लिया जाता था। परन्तु आज इसके अतिरिक्त सरकारी विभागों को भी प्रदत्त व्यवस्थापन (Delegated Legislation) के द्वारा कानून निर्माण का अधिकार मिल गया है। आज सरकार का कार्य इतना बढ़ गया है कि उसे इसे पूरा करने के लिए बहुत से कर्मचारियों को रखने की आवश्यकता है। कर्मचारियों में

---

1. Jennings Sir Ivor W. : "The Law and the constitution"...p. 47
"......The powers of the crown and of its servants shall be derived from and limited by either legislation or independent courts."
legislalion enacted by Parliament, or judicial decisions takeu by independent Courts.'[9]
2. Ibid......pp. 47—48
3. Ibid......pp. 49, 53
"It contains also the notion of equality, a notion whose scope, however, is an imprecise as the notion of rule of law itself......Above all, the rule of law implies the even less precise notion of Liberty."

अनुशासन के लिए विभागों को नियम या कानून बनाने का अधिकार दिया जाता है। इन्हीं नियमों के आधार पर कर्मचारिओं तथा अन्य सम्बन्धित व्यक्तियों को उल्लंघन करने पर दंड दिया जा सकता है। इन बेशुमार नियमों के निर्माण में केवल यही कहा जा सकता है कि वे कानून के शासन के विरुद्ध न हों। परन्तु इसकी जांच पड़ताल केवल संसद ही कर सकती है और संसद अब तक केवल इतना ही कर सकी है कि "Statutory Instruments Act, 1946" के अनुसार विभागों के बनाये हुए कानूनों की आवश्यकता पड़ने पर संसद से स्वीकृती लेनी पड़ती है।

केवल इतना ही नहीं आज इंगलैंड में एक व्यक्ति कानून के शासन के साथ साथ उस कानून के भी अधीन है जिसका पालन उसके कर्त्तव्यों के लिए आवश्यक है। इस सम्बन्ध में ली बनाम शोमैन गिल्ड (Lee v. Showman's Guild, 1952) के मुकद्मे में फैसला देते हुए यह कहा गया कि एक व्यक्ति पर कानून के शासन के साथ साथ वह कानून लागू होता है जो कांट्रैक्ट द्वारा विभागों के नियमों को कोई व्यक्ति काम करते समय स्वीकार करता है। इसी तरह सैनाए कानून के शासन के साथ साथ सैना कानून (Military Law) के भी अधीन हैं और यदि इस कानून का कोई सैनिक उल्लंघन करता है तो उसका कोर्ट मार्शल किया जा सकता है। इसी तरह जर्नल मैडीकल कौंसल (General Medical Council) को संसद ने यह अधिकार दिया कि वह किसी भी डाक्टर को जो इसके नियमों का उल्लंघन करता है डाक्टरी रिजिस्टर (Medical Register) से खार्ज कर दे। इसी प्रकार देश में कई ऐसी संस्थाएं हैं जो कानून बनाने का अधिकार रखतीं हैं और जिसके उल्लंघन से एक व्यक्ति को दंड भी दिया जा सकता है। इन तथा अन्य बहुत से उदाहरणों से यह बात स्पष्ट की जा सकती है कि आज डायसी के इस तत्थ्य में कोई सच्चाई नहीं कि इंगलैंड में केवल एक व्यक्ति को तभी दंड दिया जाता है जब वह देश के कानून का उल्लंघन करता है।

2. सरकारी कर्मचारियों के लिए सुविधाएं तथा विमुक्तियां (Privilegs and Immunities for Government Officials)—कुछ संसद के कानूनों के अनुसार सरकारी कर्मचारियों को बहुत सी सुविधाएं तथा विमुक्तिया प्रदान की गई हैं। जिनके अनुसार सरकारी अधिकारियों के विरुद्ध कुछ विशेष हालतों में ही कार्यवाही की जा सकती है। जैसे 1893 का पब्लिक आथारिटिज़ एक्ट जिसको 1939 के लिमिटेशन एक्ट की धारा 21 द्वारा संशोधित किया गया (public Authorties Act 1893 as amended by clause 21 of Limitation Act 1939) के अनुसार यह आवश्यक है कि किसी भी सरकारी कर्मचारी के विरुद्ध किसी अवैध काम के लिए ज़ो भी कानूनी कार्यवाही की जाएगी वह 6 मास के अन्दर ही होनी चाहिए। यदि ऐसा नहीं होगा तो वह कार्यवाही कानूनी तौर पर स्वीकार नहीं की जाएगी। इस के अतिरिक्त यदि साधारण नागरिक द्वारा चलाया गया मुकद्मा खारिज हो जाता है तो उसे उस मुकद्मे के खर्चे के रूप में सारा खर्चा देना पड़ता है। इस

प्रकार सरकारी कर्मचारियों को दी गई सुविधाएं तथा विमुक्तियां कानून के शासन के प्रतिकूल है। इसी प्रकार संसद द्वारा पारित क्राउन प्रोसिडिंग्ज़ एक्ट आफ 1947 (Crown Proceedings Act of 1947) भी विधि के शासन का उल्लंघन करता है।

3. **अन्य राज्य के नागरिकों तथा उनकी सम्पत्ति सम्बन्धी विमुक्तियां** (Immunity to Persons and Property of other States)—अन्य राज्य के नागरिकों, राजदूतों, कूटनीतिक अधिकारियों तथा विदेशी शासकों इत्यादि को देश के न्यायालयों से विमुक्तियां प्राप्त है अर्थात उन पर कार्यवाही करने का अधिकार न्यायालयों को प्राप्त नही है। उन पर देश का कानून लागू नही होता है चाहे वह उनका खुला उल्लंघन करे। इसी प्रकार अन्तर्राष्ट्रीय अधिनियमों के अनुसार अन्तर्राष्ट्रीय आयोगों के अधिकारियों को भी विमुक्तिया प्राप्त हैं। दूसरे महायुद्ध के बाद इन का पूर्ण पालन हुआ है। इसी प्रकार किसी विदेशी जहाज़ के विरुद्ध कोई कानूनी कार्यवाही नही की जा सकती।

4. **सम्राट पूर्णतः उन्मुक्त है** (Crown is immune)—एक परम्परा के अनुसार सम्राट पर किसी भी न्यायालय में मुकद्दमा नही चलाया जा सकता। कहा जाता है कि राजा कोई गलती कर ही नहीं सकता। वह अपने मन्त्रियों तथा कर्मचारियों के अपराधों के लिए उत्तरदायी नही है। सरकारी कर्मचारी स्वयं अपने गलत कार्यों के लिए उत्तरदायी है इस प्रकार सम्राट पर उस के द्वारा निर्मित न्यायालयों न तो फोजदारी (Criminal) और न ही दीवानी मुकद्दमा चला सकते हैं।

5. **ट्रेड युनियन तथा सामाजिक सभायें** (Trade Unions & Social clubs)—1906 के ट्रेड डिसप्यूट्स एक्ट (Trade Disputes Act 1906) के अनुसार यदि किसी व्यक्ति को शरीर या सम्पति की कोई हानि पहुंच जाए तो ट्रेड युनियन के विरुद्ध किसी भी अदालत में कानूनी कार्यवाही नही की जा सकती। इसी प्रकार समाजिक सभाओं (Social Clubs) अथवा दानशील सभाओं (Charitable Instituitions) के अधिकारियों के विरुद्ध किसी भी प्रकार की कोई कानूनी कार्यवाही नही की जा सकती चाहे ऐसी संस्थाओं के अधिकारी अपने किसी व्यक्तिगत दोष के कारण कानून के अन्तर्गत आते हों।

6. **प्रशासकीय न्याय** (Administrative Justice)—इंगलैंड में पिछले 50 वर्षों से प्रशासकीय विभागों को अपने विभागों से सम्बन्धित बहुत से विषयों पर स्वतन्त्र निर्णय करने का अधिकार दिया गया है। इन न्यायिक निर्णयों के विरुद्ध किसी भी न्यायालय में अपील करने का अधिकार भी नहीं है। गृहमन्त्री को विदेशों में जाने के लिए पासपोर्ट (Passport) देने या न देने का अधिकार है और इसी प्रकार राष्ट्रयतिया सम्बन्धी प्रश्नों पर निर्णय देने का अन्तिम अधिकार है। वह किसी भी विदेशी को देश से निकल जाने का आदेश दे सकता है वह किसी भी समय विदेशीयों के प्रमाणपत्र को रद्द कर सकता है। प्रशासकीय विभाग अपने निर्णयों का कारण

वतलाने के लिए वाध्य नहीं है और वह निर्णय देते समय किसी भी सुविधाजनक विधि को अपनाने में स्वतन्त्र है। इस समस्त कामों के लिए वह किसी भी न्यायालय के प्रति उत्तरदायी नहीं हैं।

7. **डायसी का तीसरा अर्थ** (Dicey's third meaning)— डायसी (Dicey) के अनुसार यदि किसी नागरिक के मौलिक अधिकारों का अतिक्रमण होता है तो वह न्यायलों की शरण ले सकता है। संविधान उसकी कोई ग्रांटी नहीं करता केवल देश का प्रचलित कानून ही उसकी रक्षा करता है। परन्तु यह बात ठीक नहीं हैं। लोगों के मौलिक अधिकारों की रक्षा केवल सामन्य कानून ही नहीं करता वल्कि अब अनेकों ऐसे कानून हैं जो उसके अधिकारों की रक्षा करते हैं। जैसे वन्दी प्रत्यक्षीकरण (Habeas Corpus) की व्यवस्था कामन ला ने की है और दूसरी और वन्दी प्रत्यक्षीकरण कानून (Habeas Corpus Acts of 1679 and 1816) ने इसे और प्रभावशाली वनाया है। इस प्रकार वन्दी वनाने का अधिकार कामन ला तथा संविधि द्वारा नियन्त्रित किया जाता है।

अंग्रेज़ी संविधान की आज एक और विशेषता यह है कि 19वीं शताब्दी का संविधान, जिसका उद्देश्य सरकार की शक्तियों को अधिक से अधिक सीमित करना ताकि समाजिक, आर्थिक, तथा राजनैतिक जीवन व्यक्तिगत स्वतन्त्रता वनी रहे। उस समय सरकार केवल देश की रक्षा, देश के अन्दर शांति व्यवस्था कायम रखना और विदेशी नीति के संचालन की संस्था थी। 1885 में जब डायसी ने अपनी पुस्तक को लिखा उस समय आधुनिक कल्याणकारी (welfare functions) कार्यों को अपने हाथ में नहीं लेता था और न ही उसे पहले महायुद्ध या दूसरे महायुद्ध की गम्भीर परिस्थति का मुकावला करना पड़ा। ऐसी हालत में सरकार के विभागों को अथवा मुख्य कर्मचारियों को समय या परिस्थति का मुकावला करने के लिए स्वेच्छाचारी शक्तियों (Discretionary Powers) की आवश्यकता नहीं थी। परन्तु आज स्थिति वदल गई है। वैड तथा फ़िलिप्स (Wade and Phillips) भी कहते हैं "राज्य आज राष्ट्र के बहुमुखी विकास का संचालन करता है। इस कारण प्रत्येक क्षेत्र में स्वेच्छाचारी शक्तियाँ आवश्यक हो गई हैं।"[1] इन परिस्थितियों के लिए संसद ने डिफेंस आफ़ रिएलम एक्ट (Defence of the Realm Acts) तथा युद्ध में विशेषधिकार एक्ट (Emergency Powers Act 1920) पास किये। इसी प्रकार विदेशी अधिनियम (Aliens Acts) ने गृह विभाग को विदेशियों के चाल-चलन पर कड़ा नियन्त्रण रखने की शक्तियां प्रदान की। यहां तक कि 1940 में संसद ने सरकार को यहां तक शक्ति दे दी कि वह देश की रक्षा के लिए किसी भी व्यक्ति की सम्पत्ति

1. Wade and Phillips : op. cit....p. 55.
"To-day the State regulates the national life in multifarious ways. Discretionary authority in every sphere is inevitable.'

या उसकी सेवाओं को प्राप्त कर सकती है। इंगलैंड जहां कानून का शासन है वहां पर संसद की सर्वोच्चता भी है जिसके कारण यदि कोई कानून संसद पास करती है जो कानून के शासन में हस्तक्षेप करे या उसे सीमित करे तो अमेरिका के न्यायलयों की भांति इंगलैंड के न्यायालय उन्हें अवैध घोषित नहीं कर सकते। इस प्रकार संसद की सर्वोच्चता भी वास्तव में कानून के शासन पर अपने ही प्रकार की एक सीमा है।

निष्कर्ष—इस चर्चा का निष्कर्ष डा० जैनिंग्ज (Jennings) ने बड़े अच्छे ढंग से इन शब्दों में लिखा है "सच तो यह है कि कानून का शासन वास्तव में एक बेलगाम घोड़े की तरह है। यदि इसका अर्थ शान्ति व्यवस्था से लिया जाये, तो यह सभी सभ्य राज्यों की एक विशेषता है, और ऐसे आदेश कोई भी लोकतन्त्र प्रेमी पसंद नहीं करेगा और जैसा कि कुछ बातों से जाहिर किया जा सकता है, इसका प्रयोग एक राज्य के दूसरे राज्य पर अधिकार के लिए भी किया जा सकता......यदि इसके अर्थों की व्याख्या की जाती है तो ऐसे पता चलता है कि इसके अर्थ वस्तुत: ऐसे विचारों या सिद्धान्तों पर भिर हैं जो अस्पष्ट हैं।"[1] यह कहना भी मुश्किल है कि कानून का शासन लोकतन्त्रात्म सरकार को तानाशाही सरकार से अलग करता है क्योंकि लोकतन्त्र का आधार वास्तव में सरकार की शक्तियां या उसके विभिन्न अंगों की शक्तियों की सीमाओं से नहीं है, लोकतन्त्र वह शासन प्रणाली है जिसमें राजनैतिक सत्ता लोगों के हाथ में होती है और लोग आम चुनाव द्वारा सरकार को चुनते हैं। वे सरकार की निन्दा भी कर सकते हैं और यदि सरकार उनकी इच्छानुसार न चले या जनता की आवाज़ के अनुसार का मन करें तो अगले आम चुनाव में लोग ऐसी सरकार को बदल सकते हैं किन्तु वैड और फिलिप्स (Wade and Phillips) का यह मत है कि "कानून का शासन हमारे संविधान का आज भी मुख्य सिद्धान्त है। और इसका अर्थ तानाशाही शक्तियों का अभाव है।"[2]

Questions

1. "The English system of Local Government is the result of a long historical evolution for the most part unguided and unplanned." (Munro) Discuss.
2. Explain the system of Local Government in England.
3. What are the special characteristics of Local Government in

---

1. Jennings op. cit.......p. 60

"The truth is that the rule of law is apt to be rather an unruly horse......If analysis is attempted, it is found that the idea includes notions which are essentially imprecise."

"Wade and Phillips : op. cit......p. 59

"The rule of law remains a principle of our Constitution. It means the absence of arbitrary power......"

England ?

4. Write a brief essay on the "London-Local Government.
5. Discuss the relation between the Central Government and Local Institution in England.
6. Discuss the special features of the judicial system in England.
7. Describe the judicial organisation in England.
8. What are different kinds of law which are applied by the Courts in England ?
9. What is Rule of Law ? How far is it practised in England today ?
10. "Is Sovereignty of Parliament a limitation on the free application of Rule of Law in England." Comment.
11. Discuss main changes and developments in England that have limited the operation of the *Rule of Law as was understood* by Dicey.

अमेरिका का संविधान

(Constitution of United States of America)

1

विषय-प्रवेश

(INTRODUCTION)

संविधान निर्माण, विशेषताएँ
(Making of the Constitution, Features)

संयुकत राज्य अमेरिका संसार का एक महान देश है। इसकी जनसंख्या लगभग 18 करोड़ है और इसका क्षेत्रफल 36,15,212 वर्ग मील है जो वर्तमान भारत के क्षेत्रफल से लगभग तीन गुणा है। संयुक्त राज्य अमेरिका में आज 50 राज्य शामिल है जिनका क्षेत्रफल और जनसंख्या भिन्न भिन्न है।

संयुक्त राज्य अमेरिका 6 भौगोलिक भागो में बांटा जा सकता है। यदि इसके मान चित्र को पूर्व से पश्चिम की ओर पढ़ा जाये तो सबसे पहला भाग अन्धमहासागर (Atlantic) के किनारे फैला हुआ विशाल मैदान है, दूसरा भाग अपालाचियन (Appalachian Mountains), तीसरा भाग संसार की सबसे लम्बी नदी मिस्सिपी (Mississippi) की घाटी है, चोथा भाग मध्य अमेरिका का महान मैदान है, पांचवा भाग रोकी पवर्त श्रेणी (Rocky Mountains) है और छटा भाग रोकी पवर्त श्रेणी और प्रशांत महासागर (Pacific Ocean) के मध्य उपजाऊ घाटिये हैं। इलास्का (Alaska) का राज्य संसुक्त राज्य के उत्तर पश्चिम में एक अलग भाग के रुप में है। यह राज्य रुस की सीमा के निकट पहुँच जाता है। हवाई द्वीप समूह (Hawaii Islands) जिसमें लग भग 20 द्वीप शामिल हैं, प्रशांत महासागर के मध्य में है ओर संयुक्त में है की पश्चिमी तट की बन्दरगाह सांनफ्रांसिको (San Francisco) से 2000 मील दूर है। इस प्रकार संयुक्त राज्य अमेरिका का इलाका इकट्ठा नहीं है। इलासका और हवाई

बाकी राज्यों (States) से बहुत दूर है।

संयुक्त राज्य अमेरिका आज वैज्ञानिक तथा टेकनीकी दृष्टिसे भी संसार के सर्वश्रेष्ट देशों में से एक है। यह देश धन दौलत की दृष्टि से भी बहुत अमीर है और यहां के लोग बहुत खुशहाल हैं। कैलीफोर्नियों (California) में पलम्वरज (सफाई कर्मचारी) $6 से $6½ प्रति घंटा कमाते हैं। इसी प्रकार तरखान प्रति घंटा $5 कमामा है। एक कारखाने में काम करने वाला कारीगर एक सप्ताह के $100 यां 700 रुपये वेतन पाता है। न्युयार्क नगर में एक स्कूल मास्टर का वेत्तन या $6000, 42000 रुपये वार्षिक है। विद्यवविद्यालय का प्राध्यापक $1200 या 84000 रुपये वार्षिक वेत्तन प्राप्त करता है और उपप्राध्यापक $8500 वार्षिक वेत्तन प्राप्त करता है। इस प्रकार संयुक्त राज्य अमेरिका में एक कारीगर या स्कूल मास्टर यौरुव के मुकाबले में बहुत अधिक वेत्तन प्राप्त करता है। अमेरिका के लोग हवाई जहाज या मोटर कार में सफ़र करते हैं। रेल गाड़ी बहुत लोक प्रिय नहीं। ऐसे बहुत से लोग मिलते है जो कभी भी रेल गाड़ीं में सफ़र नहीं करते।

इतिहास तथा संविधान का निर्माण

(History and making of the Constitution)

संयुक्त राज्य अमेरिका की वर्तमान संस्थाओं का, अन्य देशों के इतिहास की तरह धीरे-धीरे विकास हुआ है। अमेरिका की संस्थाओं का विकास चार मुख्य कालों में हुआ (i) उननिवेशिक युग। (ii) अमेरिका का विद्रोह तथा स्वतन्त्रता संग्राम (iii) परिसंघ (iv) संवैधानिक काल।

1. **उपनिवेशिक युग** (Colonial period) :—1492 में पहला योरूपीय यात्री कोलम्बस (Columbus) पश्चिमी द्वीप (West Indies) पहुंचा और उसने योरुप के लिए अमेरिका के महान् महाद्वीप के द्वार खोल दिये। इंगलैंड के राजा हैनरी सप्तम (Henry VII) ने एक अतालवी यात्री जान कैंवाट (Cabot) को 1946 में वर्तमान अमेरिका को खोजने के लिए भेजा। कैंवाट पहला योरूपीय व्यक्ति था जिसने संयुक्त राज्य अमेरिका के पूर्वीतट को मालूम किया और उत्तर में न्यूफ़ाऊंडलैंड (New Foundland) को मालूम किया और इस प्रकार इंगलेंड को यह श्रेय दिया कि उसने संयुक्त राज्य अमेरिका को खोजा है। कुछ समय वाद स्पैन के खोजकर्ताओं ने दक्षिणी अमेरिका में तथा पश्चिमी अमेरिका में डेरे डाल दिये और फ़ासींसी खोजियों नौवा सकोशिया (Nova Scotia), सैंट लारेंस नदी (St. Lawrence River) मिससिपी (Missisippi) मैक्सीको की खाड़ी (Gulf of Mexico) और हालैंड (Holland) के खोजियों ने हडसन (Hudson) तथा डैलवैरा (Delaware) नदियों की घाटियों को अपना घर बनाया। इनके अतिरिक्त अमेरिका में आदिवासी रैंड इंडियनज (Red Indians) कबिले पहले ही रहते थे। लगभग पहले 100 वर्षों में कई वार अमेरिका में उपनिवेश बनाने के प्रयत्न किये गये परन्तु उनमें वहुत से असफल

रहे। बीमारी तथा आदिवासियों के साथ लड़ाईयों के कारण बहुत से व्यक्ति मारे गये।

अमेरिका में पहला स्थायी अंग्रेज़ी उपनिवेश 1607 में जैम्ज टाऊन (James Town Virginia) में स्थापित किया गया। उसके बाद 1620 में Pilgrim Fathers ने प्लाईमोथ (Plymouth) और मैसाचूसेटस (Massachusetts) उपनिवेश बसाये। इस प्रकार धीरे-धीरे अन्ध महासागर के तट के साथ-साथ 1732 तक 13 उपनिवेश बस गये। इसी बीच में अंग्रेज़ों ने हालैण्ड तथा अन्य योरुपीय देशों के उपनिवेशों को जीतने का काम भी जारी रखा। 1763 में उन्होंने आखरी योरूपीयन देश फ्रांस को पराजित कर पूरे अमेरिका तथा कैनेडा पर अपना अधिकार स्थापित कर लिया।

(क) **शाही उपनिवेश** (Royal Colonies) :—उपनिवेश तीन प्रकार के थे :—शाही उपनिवेश (Royal colonies) जिनमें राजा राज्यपालों द्वारा सीधा शासन करता था। इन उपनिवेशों में न्यूयार्क (New York) न्यू हैम्पशायर (New Hampshire), जार्जिया (Georgia), उत्तरी तथा दक्षिणी कैलोरीनो (North and South Carolina), न्यूजर्सी (New Jersey) तथा मैसाचूसेटस Massachusetts) शामिल थे।

(ख) **प्रोप्राईटरी उपनिवेश** (Proprietory colonies) :—इनमें तीन उपनिवेश मैरीलैंड (Maryland), डैलवैरा (Delaware) तथा पैनसलवानिया (Pennsylvania) शामिल थे। इन तीनों उपनिवेशों के लार्ड बाल्टीमीर (Baltimore) तथा विल्यम पैन (William peon) स्वामी थे तथा उनकी संतान को इन उपनिवेशों के इलाके पर पूर्ण मलकियत थी। राजा के चर्टर के अनुसार इन परिवारों को राज्यपाल नियुक्त करने का। विधान सभा बनाने तथा अन्य अधिकारियों को नियुक्त करने का अधिकार था। डैलवैरा तथा मैरीलैंड में विधान पालिका द्वि-सदनीय (Bi-cameral) थी।

(ग) **चार्टर उपनिवेश** (Charter colonies)—तीसरे प्रकार के उपनिवेश वे थे जिनकी स्थापना इंगलैंड के राजा से चार्टर प्राप्त करने के बाद की गई। इनका शासन वहां के नागरिक सम्राट की आज्ञा से करते थे। इनमें रोडद्वीप (Rhode Island) कनैक्टीकट (Connecticut) शामिल थे। ये दोनों उपनिवेश प्रतिनिधि सरकार रखते थे। इन उपनिवेशों के राज्यपाल एक वर्ष के लिए नागरिको द्वारा चुने जाते थे। विधानपालिका द्वी-सदनीय थी, परन्तु दोनों सदन एक वर्ष के लिए नागरिकों द्वारा चुने जाते थे। न्यायाधीश राज्यपाल द्वारा नियुक्त होते थे। सम्राट कानून को इन्कार (veto) नहीं कर सकता था।

2. **स्वतंत्रता संग्राम** (War of Independence) :—अमेरिका के 13 उपनिवेशों ने 4 जुलाई 1776 को अपनी स्वतन्त्रता की उद्घोषणा कर दी। इस प्रकार पहले उप-

निवेश की स्थापना (1607) से लेकर घोषणा तक अर्थात् 169 वर्ष बीत गये। इस समय में उपनिवेशों के प्रतिनिधियों, राज्यपालों, या अंग्रेज़ी सम्राट द्वारा नियुक्त अधिकारीयों में लगातार कई छोटी बड़ी समस्याओं पर झगड़ा चलता रहा। इन प्रश्नों का सम्बन्ध ज़मीनों पर कर या लगान, सैना बनाने, बैंकस (Banks) न्यायलय स्थापित करना तथा मतप्रदान करने की योग्यताओं, से था। तो ये जगड़े इंगलैंड के उपनिवेशक व्यापार पर काबू पाने के कानूनों के बाद गम्भीर रूप धारण करते चले गये।। अंग्रेज़ी सरकार ने उपनिवेशों में ऊनी तथा लोहों की वस्तुओं को बनाने की मनाही कर दी ताकि अंग्रेजी मिलों द्वारा बना हुआ कपड़ा या लोहे का सामान अमेरिका में बिक सके। उपनिवेशों ने इस निति का विरोध किया और उन्हें "बिना प्रतिनिधता के कोई कर नहीं" (No taxation without representation) का नारा लगाया। 1760 में जार्ज तृतीय (George III) इंगलैंड का नया सम्राट बना और उसने उपद्रवी उपनिवेशों को शिक्षा देने के लिए कठोर नीति अपनाई। जिसके फलस्वरूप अमेरिका के लोगों के पास केवल दो मार्गों में से एक रास्ते को अपनाना रह गया ; या तो वे झुक जायें और या विद्रोह कर दें।

जब अंग्रेज़ी सरकार ने अमेरिका में विद्रोह की बढ़ती हुई आग को शान्त करने के लिए कठोर नीति को अपनाने का फैसला किया तो अमेरिका के लोगों ने भी खुले विद्रोह की तैयारी शुरू कर दी। अमेरिका में रोड और कनैक्टकिट को छोड़कर सभी उपनिवेशों में सरकार अंग्रेज़ी अधिकारियों के हाथ में थी। इस लिये उपनिवेशों ने संगठन के लिए एक नया तरीका अपनाया जिसे पत्रव्यवहार समितियो (Committees of Correspondence) का नाम दिया गया। ऐडमज (Adams) ने 1772 में बोस्टन (Boston) में पहली ऐसी समिति को बनाया जिसने एक अंग्रेज़ी जहाज़ पर लदे हुए चाय के डिब्बों को समुद्र में गिरा दिया और विद्रोह का झंडा खड़ा किया। एक वर्ष के अन्दर अन्दर मैसाचुसैटस के प्रत्येक नगर में ऐसी समितियां बना दी गई। 1773 के अन्त तक सारे राज्य में ऐसी समितियां संगठित कर दी गई जो आधुनिक राजनैतिक दलों की भांति काम लरने लगीं और नगरों तथा दूसरे प्रशासकीय परिषदों में उन्होंने अपना अधिकार कायम कर लिया। इन्हीं समितियों ने सारे अमेरिका के लिए एक महाद्वीप कांग्रेस (Continental Congress) को चुना जो देश में लोगों की वास्तविक सरकार के रूप में काम करने लगी।

पहली महाद्वीप कांग्रेस (First Continental Congress)—अंग्रेज़ी सरकार की मैसाचूसैटस के लोगों को दबाने की नीति ने सारे अमेरिका के उपनिवेशों को इकट्ठा कर दिया। 17 जून 1774 में मैसाचूसैटस ने सारे उपनिवेशों को अपने डैलीगेटस महाद्वीप कांग्रेस में भेजने के लिए निमन्त्रण दिया ताकि अंग्रेजों के साथ सम्बन्ध पर विचार किया जा सके। जार्जिया को छोड़कर बाकी 12 उपनिवेशों ने अपने प्रतिनिधि भेजे और यह कांग्रेस 5 सितम्बर 1774 को फिलीडेल्फिया (Philadel-

phia) नगर में इकट्ठी हुई और इसमें सभी उपनिवेशों के योग्य प्रतिनिधि शामिल हुए। इस कांग्रेस में अधिकारों का पत्र (Declaration of Rights) अपनाया गया और अंग्रेज़ी सरकार से यह मांग की गई कि वह 1763 के बाद पास किये गये, अमेरिका के सम्बन्ध में, सभी गन्दे कानूनों को वापस ले ले नहीं तो सभी उपनिवेश अंग्रेजी माल का बहिष्कार कर देंगे। इस बहिष्कार के लिए एक संस्था भी बनाई गई और यह फैसला किया गया कि मई 1775 में कांग्रेस फिर इकट्ठी होगी और इस बात पर विचार करेंगी कि अंग्रेजों ने उनकी मांगों को पूरा किया है या नहीं।

दूसरी महद्वीप कांग्रेस (Second Continental Congress)—दूसरी कांग्रेस 10 मई 1775 में कारपेंटर हाल (Carpentar Hall) फिलीडेल्फिया में बुलाई गई। इस कांग्रेस से पहले ही लैकसिंटन (Lexington) के स्थान पर अमेरिकन लोगों तथा अँग्रेंज़ी सेना में मुठभेड़ हो गई थी। यह कांग्रेस 1781 तक अमेरिका के लोगों की वास्तविक सरकार के रूप में काम करती रही जबकि 1781 में परिसंघ बनाया गया।

स्वतन्त्रता की घोषणा (The Declaration of Indepeadence) 1775 की कांग्रेस ने जुलाई में **जार्ज वाशिंगटन** (George Washingtion) को उपनिवेशी सैनाओं का मुख्य सैनापति (C. in C.) नियुक्त किया। तब तक बहुत से प्रतिनिधि स्वतन्त्रता के हक में नहीं थे। यहां तक कि जार्ज वाशिंगटन भी इसका समर्थक नहीं था। परन्तु 1776 तक वह भी बदल गया और उसने कहा था **"जब मैं सैनापति बना था, तो मुझे स्वतन्त्रता की बात पसंद न थी। परन्तु अब मुझे विश्वास हो गया कि स्वतन्त्रता ही हमारी रक्षा कर सकती है।"** ("When I took Command of the army, I abhorred the idea of independence, now, I am Convinced, nothing else will save us")

11 जून 1776 में कांग्रेस ने थामस जैफरसन (Thomas Jefferson) के सभापतित्व में पांच व्यक्तियों की एक समिति स्वतन्त्रता के घोषण पत्र को लिखने के लिए बनाई। वर्जिनिया के प्रतिनिधि रिचर्ड हैनरी ली (Richard Henry Lee) ने स्वतन्त्रता प्रस्ताव पेश किया जो 2 जुलाई को सर्वसमिति से कांग्रेस में पास हो गया। दो दिन पश्चात् इस स्वतन्त्रता प्रस्ताव को सभी उपनिवेशों ने स्वीकार कर लिया।

इस स्वतन्त्रता की घोषणा ने एक नए राष्ट्र को जन्म दिया। घोषणा में कहा गया "ये संयुक्त उपनिवेश अंग्रेज़ी राजमुकट के प्रति श्रद्धा सम्बन्ध को समाप्त करते हैं, और सभी राजनैतिक सम्बन्ध तोड़ते हैं........" इस घोषणा ने 13 उपनिवेशों के स्थान पर एक नये स्वतन्त्र राष्ट्र का निर्माण किया। इसमें कोई शक नहीं उस समह प्रान्तीयता की भावना से ओत प्रोत थे और उनमें काफ़ी ईर्षा भी थी। कांग्रेस इस सम्बन्ध में कमज़ोर थी और बहुत से राज्य अपने आप को स्वतन्त्र समझते

थे। किन्तु इस पर भी कानूनी दृष्टि से इस उदघोषणा ने अमेरिका को एक सूत्र में बांध दिया और कांग्रेस को समस्त उपनिवेशों की एक केन्द्रीय संस्था बना दिया। जब लड़ाई शुरू हुई तो बहुत से उपनिवेशों के राज्यपाल भाग गये। इस संग्राम के अन्त पर करीब सभी राज्यों के राज्य पाल और अंग्रेजी अधिकारी उपनिवेश छोड़कर भाग गये और इस प्रकार सभी उपनिवेशों में नई लोगों की प्रतिनिधि सरकारें बनाई गई और इस प्रकार उपनिवेश नये संविधानों के साथ राज्यों में बदल गये।

सभी राज्यों ने अपने लिखित संविधान बनाये। सात राज्यों के संविधानों में मौलिक अधिकारों का पत्र था और करीब सभी राज्यों के संविधानों में सरकार के तीनों अंगों विधानपालिका, कार्यपालिका तथा न्यायपालिका को पृथक्करण के सिद्धान्त पर संगठित किया गया। कई राज्यों में विधानपालिका केवल एक सदनीय (Unicameral) थी परन्तु अधिकांश राज्यों में द्वी-सदनीय (Bicameral) विधान पालिका थी। सीनेट उपर का सदन, छोटी सभा थी, और इसे निचला सदन एक से 5 वर्ष की अवधि के लिए चुनता था। निचले सदन का नाम राज्यों में अलग अलग था। परन्तु इनका चुनाव आम जनता द्वारा अक्सर एक वर्ष के लिए किया जाता था।

3. परिसंघ (Confederation)—दूसरी महाद्वीप कांग्रेस ने 12 जून 1776 में एक समिति बनाई जिसमें प्रत्येक उपनिवेश का एक प्रतिनिधि शामिल था जो परिसंघ के लिए संविधान तैयार करें। 17 नवम्बर 1777 में, काफी वाद-विवाद के बाद कांग्रेस ने इस समिति के प्रस्तावित संविधान को पास किया। सभी राज्यों ने 1781 तक इस संविधान को स्वीकार किया। इस प्रकार 1781 में संयुक्त राज्य अमेरिका (U. S. A.) के पहले लिखित संविधान की रचना हुई। इस परिसंघ (Confederation) ने एक नई केन्द्रीय सरकार की स्थापना की जो कांग्रेस महाद्वीप से ऊंची थी परन्तु उस की शक्तियां सीमित थीं। इस परिसंघ (Confederation) की विशेषताएं निम्नलिखित थी—

(i) परिसंघ (Confederation) ने इस बात की स्पष्ट घोषणा की कि प्रभु-सत्ता राज्यों के पास है। इसीलिए केन्द्र को बहुत कम शक्तियां दी गई। चाहे परिसंघ में बार बार स्थायी शब्द का प्रयोग किया गया परन्तु राज्यों का विचार था कि वे जब चाहे संघ को छोड़ सकते हैं।

(ii) यह संविधान शक्तियों के पृथक्करण (Separation of powers) के सिद्धान्त पर आधारित नहीं थीं। कांग्रेस को विधानपालिका तथा कार्यपालिका की शक्तियां दी गई थी।

(iii) कांग्रेस एक सदनीय (Unicameral) थी। इस कांग्रेस का चुनाव एक वर्ष के लिए होता था। इसमें प्रत्येक राज्य अपने कुछ सदस्यों को मनोमित करता था। इन के अतिरिक्त प्रत्येक राज्य 2 से 7 तक प्रतिनिधि भेज सकता था। परन्तु राज्य का एक मत समझा जाता था।

(iv) कार्यपालिका सम्बन्धी कार्यों को करने के लिए एक, राज्यों की समिति

का निर्माण किया गया और इसमें प्रत्येक राज्य का कांग्रेस में से एक सदस्य, इसका लिया जाता था।

(v) इसमें आधुनिक अमेरिकन सर्वोच्च न्तायाल की भान्ति कोई केन्द्रीय न्यायालय सदस्य होता था।

(vi) कांग्रेस को आधुनिक कांग्रेस की भांति कानून पास करने का कोई अधिकार नहीं था। उसके निर्णय केवल एक सिफारिश की शक्ल में होते थे और उन्हें लागू करने के लिए कोई संघीन शक्ति नहीं था।

परिसंघ (Confederation) 1781-1789 तक, 8 वर्ष चलता रहा। इस समय में परिसंघ ने अग्रेजों के विरुद्ध चलते हुए युद्ध को जीत लिया। और अमेरिका की स्वतन्त्रता को प्राप्त किया। अन्य देशों के साथ अपने सम्बन्ध जोड़ लिए। परन्तु इसकी सबसे बड़ी सफलता आधुनिक संयुक्त राज्य अमेरिका (U. S. A.) के संविधान को बनाना था।

परन्तु परिसंघ (Confederation) में बहुत सी त्रुटियां थी परन्तु फर्गुसन और मैकहैनरी (Ferguson and Mchenry) के विचार में "**इसकी मौलिक कमज़ोर कांग्रेस की राज्यों की स्वेच्छा पर निर्भर थी। राष्ट्र ऋण $40,00,000 से कोई कर लगाने या इकट्ठा करने में असमर्थ थी, वह केवल राज्यों को अपना कोटा बढ़ाने के लिए अनुरोध कर सकती थी।**"[1] 1781 से 1786 तक काँग्रेस केवल $2,419,00 इकट्ठे कर सकी। कई राज्यों ने एक पैसा तक न दिया।

कांग्रेस की दूसरी बड़ी कमजोरी यह थी कि यह राज्यों के बीच व्यापार पर कोई नियन्त्रण नहीं कर सकती थी और न ही सारे देश के लिए एक समान मुद्रा जारी कर सकती थी। जिससे अमेरिका के व्यापार को बहुत धक्का पहुंचा धीरे-धीरे स्थिति इतनी बिगड़ गई कि अमेरिका के बहुत से विद्वान तथा योग्य व्यक्ति यह समझने लगे कि वह दिन दूर नहीं जब परिसंघ पूर्णत: नष्ट हो जाएगा और संयुक्त राज्य छिन्न-भिन्न हो जाएगा। इन व्यक्तियों में वाशिंगटन (Washington), हैमिलटन (Hamilton) तथा मैडींसन (Madison) जैसे व्यक्ति भी शामिल थे जो एक शक्तिशाली राष्ट्रीय सरकार के पक्ष में थे। धीरे-धीरे उनके विचारों को अन्य लोगों ने भी स्वीकार कर लिया। वर्जीनियां (Virginia) की विधान-पालिका ने एक प्रस्ताव सभी राज्यों को भेजा कि प्रत्येक राज्य अमेरिका के व्यापार पर विचार करने के लिए

---

1. Ferguson and Mc Henry : "The American System of Government"...p. 28.

"The fundamental defect was the dependence of Congress upon the goodwill of the states. With a public debt of over 40 million dollars and current obligations to meet, Congress powerless to lay and collect taxes, could only requisition [and urge the states to forward their quotas."

कमिशनरों को भेजे। इन कमिशनरों की पहली बैठक सितम्बर 1786 में ऐनापोलिस (Annapolis) के स्थान पर हुई और इसमें केवल 5 राज्यों के कमिशनर शामिल हुए। तीन सप्ताह के बाद एकत्रित प्रतिनिधियों ने यह प्रस्ताव पास किया कि 1878 में फ़िलीडेल्फ़िया में एक कंनववेंशन (Convention) बुलाई जाए जो संयुक्त सरकार पर विचार करे। परिसंघ (Confederation) की कांग्रेस ने बड़ी कठिनाई के बाद 12 फरवरी 1787 को इस प्रस्ताव को स्वीकार न करते हुए अपनी ओर से उसी स्थान और उसी दिन को एक कनवैंशन बुलाने के लिए सिफ़ारिश की। सभी राज्यों ने, रोड द्वीप को छोड़कर, इस कंनवैंशन में अपने प्रतिनिधि भेजने का फैसला किया।

संविधान निर्माण

(Framing of the Constitution)

संविधान निर्माण के लिए कनवेंशन (Convention) या संविधान सभा के लिए 74 प्रतिनिधि सभी राज्यों द्वारा नियुक्त किए गए जिनमें से 55 प्रतिनिधि उपस्थित हुए और कम से कम हर बैठक में 30 प्रतिनिधियों ने भाग लिया जैफरसन (Jefferson) और जान ऐडमज़ (John Adams) उस समय योरूप में थे। इसलिए वे चुने नहीं गए। परन्तु जैफरसन (Jefferson) ने जब प्रतिनिधियों की लिस्ट पढ़ी तो उसने जान ऐडमज़ को लिखा "वास्तव में यह सभा देवतुल्य व्यक्तियों की सभा है।" ("It realy is an assemly of demi-gods.)। इससभा में उस समय के वहुत से विद्वान, तथा योग्य व्यक्ति शामिल हुए। जिनमें वाशिंगटन (Washington) जेम्ज़ मेडिसन (Madison) रेंडाल्फ (Edmund Rando-lph), जार्ज मेसन (George Mason), वेंजेमन फ्रैंकलीन (Benjamin Franklin), रार्बट मोरिस (Robert Morris), जेम्ज़ विल्सन (James Wilson) जान रूटलैज (John Rutledge) रोजर शर्मन (Roger Sherman) रफजकिंग (Rufus King) सैमूयल जानसन (Samuel Johnson), हैमलिटन (Hamilton) विल्यम पेटरसन (William Paterson) तथा जान डिक्नसन (John Dickenson) जैसे महान व्यक्ति इकट्ठे हुए। इन महान व्यक्तियों में कंनवेंशन (Convention) की सफलता में, जेम्ज़ मेडिसन (Madison) ने महत्त्व-पूर्ण भाग लिया और उसे सच ही संविधान का पिता ("The Father of the Constitution)" कहा जाता है। परन्तु जैन्सन (Jensen) के विचार में "शायद कंनवैंशन का सबसे प्रभावशाली व्यक्ति जो कम वोलता था, जार्ज वाशिंगटन (Washington) था। उसके कारण कंनवैंशन को एक राष्ट्रीय सभा का रूप मिल

गया और उसी के कारण संविधान स्वीकृत प्राप्त कर सका"[1]। चार्लज बियर्ड (Charles Beard) का मत है "14 मई 1787 को अमरीकी शासन प्रणाली के संघटन के लिए जो सभा फिलडेल्फिया में इकट्ठी हुई वह यथार्थ में एक उच्चकोटि के व्यक्तियों की सभा थी......सभाओं के इतिहास में इन व्यक्तियों से अधिक राजनैतिक अनुभव तथा ज्ञान या मनुष्य के व्यवहारों को समझने वाले और सरकार के सारांश के ज्ञाता किसी सभा में इकट्ठे नहीं हुए।"[2] इसी प्रकार प्रो० फारंड (Farrand) कहता है कि "यह वास्तव में एक प्रतिनिधि सभा थी, जिसका विचार करने का ढंग उस समय की सामाजिक अवस्थाओ से ऊंचा था।"[3]

21 फरवरी 1787 को, पहले दिन, रैंडाल्फ (Randolph) ने एक महत्वपूर्ण प्रस्ताव रखा जिसका अनुमोदन मोरिस (Morris) ने किया। इस प्रस्ताव में यह मांग की गई "एक ऐसी राष्ट्रीय सरकार की स्थापना की जानी चाहिये जिसमें सर्वोच्च विधानपालिका, कार्यपालिका और न्यायपालिका होनी चाहिए।" ("That a national Government ought to be established consisting of a supreme legislative, executive, and judiciary.")

नये संविधान के लिए तीन योजनाएँ रखी गई—

(क) वर्जीनिया योजना (Virginial Plan)—वर्जीनियां के राज्यपाल रैंडोल्फ (Randolph) ने मेडीसन (Madison) के नेतृत्व में तैयार की हुई

---

1. Jensen Merrill : "The making of the American Constitution" ...p. 39.

"Perhapes the most important single member of the convention, although he voted only a few times and spoke only once for the record, was George Washington. His presence gave the convention a national complexon."

2. C. A. Beard : "The Supreme Court and the Consititution" ...pp. 86—87.

"It was truly remarkable assembly of men that gathered in Philadelphia on May, 14, 1787, to undertake the work of reconstructing the American System of government......never in the history of assemblies has there been a convention of men richer in political experience and in practical knowledge, or endowed with a profounder insight into the springs of human action and the intimate essence of government."

3. Max Farrand : "The Framing of the Constitution of United States"...p. 40.

"It was essentially a representative body, taking possibly a somewhat higher tone from the social conditions of the time...".

वर्जीनियां योजना विचार तथा स्वीकृति के लिए प्रतिनिधियों के सामने रखी। वर्जीनियां योजना के अनुसार केन्द्रीय विधानपालिका द्विसदनात्मकर (Bicameral) थी जिसका एक सदन जनता द्वारा चुना जाना था और दूसरे सदन के सदस्य राज्य की विधानपालिका द्वारा चुने जाते थे। इस कांग्रेस के पास विशाल शक्तियां थीं। संघ की कार्यपालिका एक व्यक्ति के हाथ में हो और वह कांग्रेस द्वारा चुना जाये। कार्यपालिका को कानून लागू करने के सम्पूर्ण अधिकार होंगे। संघ में सर्वोच्च न्यायालय तथा छोटे न्यायालयों में न्यायाधीशों की नियुक्ति कांग्रेस द्वारा जीवन भर के लिए की जायेगी। केन्द्रीय सरकार को नये राज्यों को संघ में शामिल करने का अधिकार दिया गया। उसे यह भी देखना था कि सभी राज्यों में गणतन्त्र सरकारें हों। केन्द्रीय सरकार राज्यों द्वारा बनाये गये ऐसे कानूनों को रद्द कर सकती थी जो संघ के अनुकूल न हो और ऐसे राज्यों के विरुद्ध सैनिक कार्यवाही कर सकती जो अपना कर्तव्य पालन न करे।

इस योजना पर दो सप्ताह तक वाद विवाद चलता रहा। इस योजना का छोटे राज्यों ने कड़ा विरोध किया क्योंकि इसके अनुसार बड़े राज्य अधिक प्रतिनिधि कांग्रेस में भेज सकते थे। और इस प्रकार बड़े राज्य सारे संघ राज्य पर छा सकते थे।

(ख) **न्यूजर्सी योजना** (New Jersey Plan)—वर्जीनिया योजना के विरोध 15 जून 1787 को न्यूजर्सी के प्रतिनिधि विल्यम पेटरसन (William Patterson) ने न्यूजर्सी योजना विचार के लिए रखी। इस योजना के अनुसार संघ विधानपालिका एक सदनीय (Unicameral) थी जिसमें प्रतिनिधियों का चुनाव राज्यों की विधान पालिकाओं के हाथ में था। प्रत्येक राज्य केवल एक ही मत दे सकता था। कर इकट्ठा करने का कार्य राज्यों को सौंपा गया। परन्तु यदि कोई राज्य कर इकट्ठे न कर सके तो कांग्रेस उन्हें इकट्ठा कर सकती थी। इस योजना के अनुसार कांग्रेस दोहरी कार्यपालिका, (Plural executive) के कार्य के लिए चुन सकती थी। सारे देश में केवल एक ही सर्वोच्च न्यायालय थी जिसके न्यायाधीश कार्यपालिका द्वारा नियुक्त होते थे।

(ग) **साउथ कैरोलिना योजना** (South Carolina Plan)—इन दो मुख्य योजनाओं के अतिरिक्त साउथ कैरोलिना के प्रतिनिधि पिकने (Pinckney) ने एक और योजना रखी जिसमें संघ विधान पालिका द्वि-सदनीय थी और उसके पास विशाल शक्तियां थी। संघ की कार्यपालिका शक्तियां राष्ट्रपति के हाथ में थी जिसे कांग्रेस एक वर्ष के लिए चुनेगी। संघीय कांग्रेस प्रत्येक राज्य में संघीय न्यायालय स्थापित कर सकती थी। इस योजना के अनुसार संघीय विधानपालिका की समीति के बिना राज्य विधानपालिकाएं कानून नहीं बना सकती थीं।

(घ) न्यूयार्क योजना (New york plan)—चौथी योजना न्यूयार्क के प्रतिनिधि हैमिल्टन (Hamilton) ने रखी इस योजना के अनुसार संघीय विधान

पालिका द्वि-सदनीय थी। एक सदन का चुनाव प्रत्यक्ष और दूसरे सदन या सीनेट (Senate) का चुनाव अप्रत्यक्ष था। सीनेट युद्ध की घोषणा कर सकती थी, संधियों पर उसकी सहमति आवश्यक थी और राष्ट्रपति की सभी नियुक्तियों की स्वीकृति इस द्वारा आवश्यक थी। इस योजना द्वारा राष्ट्रपति का चुनाव जीवन भर के लिए लोगों द्वारा चुने हुए प्रत्येक राज्य के प्रतिनिधि (Electors) द्वारा होना था। राष्ट्रपति कांग्रेस के कानूनों को वीटो (veto) कर सकता था। सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों को राष्ट्रपति सीनेट की समीति के साथ जीवन भर के लिए नियुक्त कर सकता था। इसके अतिरिक्त संघीय सरकार राज्यों के राज्यपालों की नियुक्ति करती थी और राज्यों द्वारा पास किये गये कानूनों को भी वीटो (veto) कर सकती थी।

संविधान सभा में इन योजनाओं पर काफी गर्मा-गर्मी हुई और कई वार ऐसे लगता था कि यह सभा बिना कुछ किये ही समाप्त हो जायेगी। अंत में इस सभा में एक ऐसी योजना रखी गई जो सभी योजनाओं का सार थी। इसे कैनेक्टीकट समझौता (Connecticut compromise) कहते हैं। इस समझौते का लेखक डा० जानसन (Johnson) था और दस दिन की जोरदार बहस के बाद यह स्वीकार हो गय कि संघ विधानपालिका द्वि-सदनीय हो, जिसमें, प्रतिनिधि सदन (House of Representative) आम जनता द्वारा चुना जाये और दूसरे सदन सीनेट (Senate) में सभी राज्यों के समान प्रतिनिधि होंगे। धन विल केवल प्रतिनिधि सभा में ही पेश हो सकेंगे। इस प्रकार छोटे और बड़े राज्यों के झगड़े को खत्म किया जा सका।

26 जुलाई 1787 तक आधुनिक संविधान को बनाने के लिए 26 प्रस्ताव पास किये गये और उनकी व्याख्या के लिए 5 व्यक्तियों की एक समिति बनाई गई। 6 अगस्त से 8 सितम्बर 1787 तक कनवैंशन (Convention) में संविधान की धाराओं पर खूब वाद विवाद हुआ और फिर इसे एक समिति के हवाले किया गया जो इसकी धाराओं को निश्चित रूप दे जिसका सभापति राज्यपाल मौरिस (Morris) था। 15 सितम्बर को संविधान को पास कर दिया गया और इस पर 39 प्रतिनिधियों ने हस्ताक्षर किए। 3 प्रतिनिधियों ने हस्ताक्षर न किए। इसके बाद संविधान को राज्यो के लोगों की सहमति के लिए रखा गया। कनवेंशन सभा में राष्ट्रवादी विचार के प्रतिनिधियों का बहुमत था परन्तु जहां तक संविधान को लोगों द्वारा स्वीकृत देने का सम्बन्ध था इसमें काफ़ी खतरा था कि लोग इसे स्वीकार नहीं करेंगे। क्योंकि कनवेंशन में रोड द्वीप (Rhode Island) ने भाग नहीं लिया था। और न्यूयार्क के प्रतिनिधि भी विरोध करते हुए कनवेंशन से चले गए थे।

संविधान की स्वीकृत के लिए अमेरिका के लोग अनुदार (Conservative) तथा प्रगतिवादी (Radicals) वर्गों में बट गये। अनुदार व्यक्तियों को फैडरलिस्ट

(Federalist) कहा जाने लगा क्योंकि वह शक्तिशाली केन्द्रीय सरकार के समर्थक थे और इसलिए संविधान के पक्ष में थे। दूसरी ओर संघ विरोधी (anti-Federalist) जो संविधान के इसलिए विरुद्ध थे क्योंकि इससे राज्यों की स्वतंत्रता कम हो जाती थी। इन लोगों में मुख्य नेता पट्रिक हैनरी (Patrick Henry), हैनरी ली (Henry Lee), सैम्यूल ऐडमज़ (Samuel Adams), जार्ज मेसन (George Mason) तथा एलब्रिजगेरी (Elbridge Gerry) इत्यादि थे। कड़े विरोध के विरुद्ध भी संविधान को राज्यों तथा लोगों की स्वीकृति मिल गई। स्वीकृति निम्नलिखित राज्यों तथा मतों से मिली—

1. डैलावेयर (Delaware), 7 दिसम्बर 1787, सर्व सम्मिति
2. पैनसिलवानियां (Pennsylvannia), 12दिसम्बर 1787, 46—23 मतोंद्वारा
3. न्यूजर्सी (New Jersey), 19 दिसम्बर 1787, सर्वसम्मति
4. जार्जिया (Georgia), 2 जनवरी 1788, सर्वसम्मति
5. कैनेक्टीकट (Cannecticut), 9 जनवरी 1788, 128—40
6. मैसाचुसेटस (Massachusetts), 6 फरवरी 1788, 187—168
7. मैरीलैंड (Maryland), 28 अप्रैल 1788, 63—11
8. कैरोलिना (Carolina) 23 मई 1788, 149—73
9. न्यूहैम्पशायर (New Hampshire), 21 जून 1788, 57—46
10. वर्जीनियां (Virginia), 25 जून 1788, 89—79
11. न्यूयार्क (New York), 26 जुलाई 1788, 30—27
12. नार्थ कैरोलिना (North Carolina), 21 नवम्बर 1789, 184—77
13. रोडद्वीप (Rhode Island), 29 मई 1790, 34—32

नये संविधान के अनुसार 4 मार्च 1789 में फैड्रल हाल (Federal Hall) वाल स्ट्रीट (Wall Street) न्यूयार्क में राष्ट्रपति के चुनाव के लिए निर्वाचक मण्डल (Electors) की सभा हुई जिसमें 22 सैनेटर तथा 59 प्रतिनिधि शामिल थे। जार्ज वाशिंगटन (Washington) सर्व सम्मति से संयुक्त राज्य अमेरिका (U. S. A.) के प्रथम राष्ट्रपति चुने गये और जॉन ऐडमज (John Adams) बहुमत के साथ उपराष्ट्रपति (Vice-President) बने। 30 अप्रैल 1789 को राष्ट्रपति ने अपने पद को सम्भाला।

संविधान की मुख्य विशेषताएं
(Salient Features of the Constitution)

1. लिखित और संक्षिप्त संविधान (written and brief Constitution)—आधुनिक संसार के स्वतन्त्र देशों में संयुक्त राज्य अमेरिका (U. S. A.) का संविधान सबसे पुराना लिखित संविधान है। इसकी रचना एक संविधान सभा, जिसे कन्वेंशन कहा जाता है, द्वारा 1787 में हुई। इस सभा को विशेष रूप से इस

संविधान को लिखने के लिए बनाया गया था और इसमें उस समय के महान व्यक्ति शामिल हुए। डा० मैक्सबैलाफ (Max Beloff) के कथनानुसार अमेरिका की संविधान की मुख्य विशेषता यह है कि 'यह एक बहुत **छोटा लेखपत्र है जो संशोधनों के साथ भी एक 12-पन्नों की साधारण पुस्तक में लिखा जा सकता है इसके मुकाबले मे भारत का संघीय संविधान 250 पन्नों में लिखा जा सकता है।"** [1] इसमें लगभग 7500 शब्द हैं जबकि उस समय के अमेरिका के संविधान बनाने वाले राज्यों के संविधान में कम से कम 3500 शब्द थे। इसमें प्रस्तावना (Preamble) तथा 7 अनुच्छेद (Articles) हैं जिनमें अनुच्छेद नं० 1 में उपबन्ध (Sections), अनुच्छेद नं० दो में 4, अनुच्छेद 3, के 3 अनुच्छेद 4 के 4 उप बन्ध हैं। इनके अतिरिक्त आज तक 24 संशोधन (Amendments) इसमें जोड़े जा चुके हैं।

परन्तु संयुक्त राज्य अमेरिका के लिखित संविधान को पूर्ण रूप से आज लिखित नहीं माना जा सकता। इसमें कई महत्वपूर्ण अलिखित अभिसमय शामिल, हो गये जिनके बिना यह संविधान समय की गति के साथ बढ़ नहीं सकता था। जैसा कि आज कमेरिका के राष्ट्रपति का निर्वाचन प्रत्यक्ष (Direct) रूप से लोगों द्वारा होता है। यह केवल एक अभिसमय हैं क्योंकि संविधान में यह निर्वाचन अप्रत्यक्ष (Indirect) है। इस प्रकार अमेरिका के राष्ट्रपति की सहायता के लिए मंत्रिमण्डल केवल अभिसमय पर ही आधारित है, या राजनैतिक दल आज सरकार के विभिन्न अंगों में पृथककरण के होते हुए भी, वे ताल-मेल उत्पन्न कर देते हैं जो आधुनिक प्रगतिशील सरकार के लिए आवश्यक है। ये राजनैतिक दल लिखित संविधान का भाग नहीं।

2. **संविधान की सर्वोच्चता** (Supermacy of the Constitution)—अमेरिका का लिखित संविधान देश का सर्वोच्च कानून है जिसका अर्थ यह है कि अमेरिका की विधानपालिका, कांग्रेस (Congress) तथा अमेरिका का राष्ट्रपति देश के लिए जो भी कानून या अध्यादेश, अन्य देशों के साथ सन्धि इत्यादि करेंगे, वे संविधान के अनुसार होने चाहिए और इस प्रकार संविधान तथा ऐसे क़ानून देश का सर्वोच्च कानून हैं। संविधान के अनुच्छेद 6 (Art. VI) यह बात स्पष्ट रूप से कहता है कि संविधान देश का सर्वोच्च कानून है,, ("Supreme Law of the land")

3. **कठोर संविधान** (Rigid Constitution) :—संयुक्त राज्य अमेरिका की संशोधन क्रिया संसार में सभी संविधानों की अपेक्षा कठोर है। अमेरिका के संविधान के अनुच्छेद V के अनुसार संशोधन अमेरिका की कांग्रेस के दीनों सदनों में 2/3 बहुमत से पास होना चाहिए, या अमेरिका के 2/3 राज्यों के विधान सभाओं की सिफ़ारिश पर संशोधन कांग्रेस में पेश किया जा सकता है और कांग्रेस के दोनों

---

1. Max Beloff : "The American Federal Government" (Oxford University Press, 1958)...p. 46.

सदन 2/3 बहुमत से इसे पास करें। कांग्रेस में पास हो जाने के बाद 3/4 राज्यों की सभाओं में संशोधन को स्वीकृति मिलनी चाहिए। तभी संशोधन पास होता है। यह प्रक्रिया अत्यन्त कठोर है और इसी कारण 1789 से आज तक अमेरिका में केवल 24 संशोधन पास हो सके हैं।

4. जनता की प्रभुसत्ता (Popular Sovereignty) :—अमेरिका के संविधान के अनुसार राज्य की प्रभुसत्ता (sovereignty) लोगों में निहित है। संविधान की प्रस्तावना में यह उद्‌घोषणा की गई "हम अमेरिका निवासी अपना संघ बनाने के लिए न्याय, शासन, सार्वजनिक रक्षा और हित के आधार पर अपना संविधान बनाते हैं और इसे स्वीकार करते हैं।"[1] कारविन (Corwin) प्रस्तावना के सम्बन्ध में लिखता है कि वास्तव में प्रस्तावना संविधान का भाग नहीं है परन्तु फिर भी "इसके दो महत्वपूर्ण उद्देश्य हैं, प्रथम इससे इस बात का बोध होता है कि संविधान का स्रोत क्या है जिसके कारण इसका पालन होता है, अर्थात् संयुक्त राज्य अमेरिका के लोग; द्वितीय यह संविधान के उन मुख्य उद्देश्यों का वर्णन करता है जिन को पूरा करने के लिए सरकार बनाई गई है, और वे राष्ट्रीय एकता न्याय, शान्ति, स्वतन्त्रता तथा सार्वजनिक कल्याण हैं"[2]

प्रस्तावना के अनुसार अमेरिका के लोग सर्वोच्च सत्ताधारी हैं। परन्तु फरगुसन और मैकहैनरी (Ferguson and McHenry) के अनुसार "इसे लागू करने में कई झगड़े उत्पन्न हुए"[1]। प्रथम उलझन राष्ट्रवादियों और राज्यों के अधिकारों के समर्थकों में उत्पन्न हुई जबकि राष्ट्रवादी यह कहते थे कि "लोग' या जनता का अर्थ प्रस्तावना में समस्त अमेरिका के लोगों से हैं, दूसरी ओर

---

1. "We the people of the United States, in order to form a more perfect Union, establish justice, insure democratic trangquillity, provide for the common defence, promote the general welfare, and secure the blessings of liberty to ourselves and our posterity, do ordain and establish this constitution for thh United States of America".

2. Corwin, Edward S.: The Constitution and what it means today".... 1.

"It serves, nevertheless, two very important end; first, it indicates the source from which the constitution comes, from which it derives its claim to obedience, namely, the people of the United States; secondly, it states the great objects which the constitution and the Government established by it are expected to promote: National Unity, justice, peace at home and liberty and the general welfare."

राज्यों के अधिकारों के समर्थक जान कैलहान (John C. Calhoun) ने यह दावा किया कि इसका अर्थ यह है कि संघ बनाने वाले प्रत्येक राज्य के लोगों को यह कानूनी अधिकार प्राप्त है कि वे अगर चाहें तो संघ से अलग हो सकते हैं। इसी झगड़े के कारण 19वीं शताब्दी के पिछले अर्ध भाग में संयुक्त राज्य अमेरिका की दक्षिणी राज्य संघ से अलग हो गए और अमेरिका में गृह युद्ध छिड़ गया। काफ़ी रक्तपात के बाद इस युद्ध में राष्ट्रवादियों की विजय हुई और यह सिद्धान्त स्थापित हो सका कि लोग या जनता का अर्थ समस्त संयुक्त राज्य अमेरिका के लोगों से है।

दूसरी उलझन इस प्रस्तावना से यह उत्पन्न होती है कि यदि लोग ही सर्वोच्च सत्ताधारी हैं तो क्या किसी भी व्यक्ति को, व्यक्तियों के समूह या सारे लोगों को विद्रोह करने का अधिकार है या नहीं। इस सम्बन्ध में काफी वाद विवाद और उलझनों के बाद आज अमेरिका की सर्वोच्च न्यायालय ने डैनजी (Dennis) vs. संयुक्त राज्य अमेरिका (1950) के मुकदमे में 11 साम्यवादी नेताओं के विरुद्ध फैसले देते हुए यह स्थापित किया कि कोई भी व्यक्ति सरकार को हिंसा या शक्ति से नष्ट करने का अधिकार नहीं रखता। बल्कि अमेरिका की सरकार को यह पूर्ण अधिकार है कि वह ऐसी कार्यवाहियों को रोक दे जिनका उद्देश्य हिंसा से सरकार का तख्ता उलटना हो।

इस प्रकार आज यह निश्चित हो गया है कि जनता की प्रभुसत्ता का अर्थ कदापि यह नहीं है कि किसी राज्य के लोग संघ से अलग हो सकते हैं या अमेरिका के लोगों को सरकार के विरुद्ध हिंसात्मक कार्यवाहियें करने या विद्रोह का अधिकार है।

5. **संघीय प्रणाली** (Federal system) :—प्रो० के० सी० विहयर (K. C. Wheare) के मतानुसार "एक संघात्मक सरकार में शासकीय शक्तियां केन्द्र और प्रांतीय इकाईओं में बंटी हुई होतीहै, प्रत्येक इकाई अपने क्षेत्र में स्वतन्त्र हो और इकाईओं की शक्तियों में सहयोग भी हो।" सन् 1789 में जब अमेरिका के आधुनिक संविधान को बनाया गया, अमेरिका में ऐसी स्थिति थी कि एक ओर अमेरिका के भिन्न भिन्न राज्यों में अपनी स्वतन्त्रता को बनाए रखने की भावना थी और दूसरी ओर समय की मांग। ये हालात ऐसे थे कि एक शक्तिशाली केन्द्रीय सरकार के बिना संयुक्त राज्य अमेरिका (U. S. A.) एक उन्नतशील देश नहीं बन सकता था। काफ़ी वाद विवाद के बाद संविधान निर्माताओं ने एक ऐसा संविधान तैयार किया जिसका ढांचा संघीय हैं। अर्थात संयुक्त राज्य के समस्त लोगों के लिए एक शक्तिशाली केन्द्रीय सरकार बनाई गई जो लोगों के राष्ट्रीय हितों का ध्यान रख सके और दूसरी ओर राज्यों को संघ की अटूट इकाई के रूप में स्वतन्त्रता तथा स्वायत्तता (autonomy) प्रदान की। इस प्रकार आधुनिक संसार के प्रथम संघ शासन का श्री गणेश किया गया। फर्गुशन और मैकहैनरी (Ferguson and McHenry) के शब्दों में "आज यह सबसे पुराना संघीय शासन है। यह इतना सफल रहा है कि संसार के बहुत से अन्य देशों ने अमेरिका के माडल संविधान का अनुसरण किया है। कुछ लोग आज इसी आधार पर एक

यमस्त संसार के संघ की कल्पना करते हैं।"[1]

6. राष्ट्रीय सर्वोच्चता (National Supremacy) :— संयुक्त राज्य अमेरिका की सरकार संघीय सरकार है जिसमें राष्ट्रीय सरकार का राज्यों की सरकारों से कई बातों में झगड़ा हो सकता है। इस झगड़े के बारे में सोचते हुए संविधान निर्माताओं ने यही उचित समझा कि राष्ट्रीय एकता के लिए अगर राज्यों तथा केन्द्रीय सरकार में, झगड़ा हो जाए तो ऐसी स्थिति में संघीय सरकार के कानून देश के सर्वोच्च कानून होंगे। अमेरिका के संविधान का अनुच्छेद 6 (Art. VI) इन सम्बन्धों का स्पष्टीकरण करता है और अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय को केन्द्रीय कानून तथा राज्यों के कानून के सम्बन्ध में यही आदेश देता है कि ऐसे झगड़ों में सर्वोच्च न्यायालय संविधान तथा केन्द्रीय विधानपालिका (Congress) के बनाये हुए संविधान अनुसार कानूनों को राष्ट्र के सर्वोच्च कानून समझे।

7. प्रतिनिधि सरकार (Representative government)—संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान ने अमेरिका में प्रतिनिधि लोकतन्त्रात्मक सरकार की स्थापना की है। आज भी संयुक्त राज्य अमेरिका में कई छोटे नगरों तथा गावों में प्रत्यक्ष लोकतन्त्र है अर्थात् सभी लोग एक स्थान पर इकट्ठे होकर अपने भले बुरे के बारे में विचार करते हैं। कई स्थानों पर राज्यों में लोकमत संग्रह (Referendum), प्रस्तावधिकार (Initiative) तथा प्रतिनिधियों को वापिस बुलाने (Recall) के कानून तथा प्रथाएं प्रचलित हैं। परन्तु विशेष रूप से केन्द्रीय सरकार के लिए संविधान में प्रयत्यक्ष प्रजातन्त्र की प्रणाली को नहीं अपनाया गया। कानून अमेरिका की कांग्रेस ही पास करती है और मतदाताओं को न तो जनमत संग्रह (Referendum) का अधिकार है। और न ही उन्हें चुने हुए प्रतिनिधियों को वापस बुलाने (Recall) का अधिकार है। अमेरिका के लोग तीन अवसरों पर मतदान देते हैं। प्रथम अमेरिका के प्रतिनिधि सदन (House of Representatives) के चुनाव में, द्वितीय संयुक्त राज्य की सीनेट (Senate) के चुनाव में तृतीय राष्ट्रपति (President) और उप-राष्ट्रपति (Vice-President) के चुनाव में, । चुनाव में एक बार चुने जाने के बाद सरकार का सारा बोझ इन्हीं प्रतिनिधियों के कन्धों पर होता है।

8. नागरिक शासन की प्रधानता (Civilian supremacy over military) :—अमेरिका का संविधान राष्ट्रपति (President) तथा कांग्रेस (Congress) को बहुत अधिक सैनिक शक्तियां प्रदान करता है। युद्ध की घोषणा केवल कांग्रेस ही कर सकती है। अमेरिका के लम्बे चौड़े इतिहास में सेवाओं पर नागरिक अधिकारियों की प्रधानता को कभी चैलेंज नहीं किया गया। इसकी आधुनिक

---

1. "Ferguson and Mc Henry : op. cit....p. 52.

"It is today the oldest federal union in existence. So successful has it been that many other countries have followed the American model. Some people now visualize a world organised on a federal bases.'

काल में ताज़ा घटना 1951 में हुई जब कि तत्कालीन राष्ट्रपति ट्रूमैन (President Truman) ने कोरिया के युद्ध में नीति ठीक ढंग से न चलाने पर कोरिया तथा जापान क्षेत्र के मुख्य सैनापति जनरल मैकारथर (General Macarthur) को डिसमिस कर दिया। इसका एक और प्रमाण यह है कि अमेरिका की सभी सेनाओं तथा सैनिक कार्यवाहियों पर कांग्रेस की समितिएं नियन्त्रण रखती हैं।

9. सीमित सरकार (Limited Government) :—संयुक्त राज्य के संविधान के जन-सेवकों पर अनेकों प्रतिबन्ध लगाकर अमेरिका में सीमित सरकार की स्थापना की है। चुने हुए मुख्याधिकारी अपनी शक्तियों का दुरुपयोग न करें और जनता के अधिकारों को सुरक्षित रखा जा सके, इन दो मुख्य प्रश्नों के लिए संयुक्त राज्य अमेरिका का संविधान निम्नलिखित बातों को लागू करता है :—

1. अमेरिका की जनता संप्रभु (Sovereign) है।

2. अमेरिका की सरकार के संघटन को संविधान बड़े सरल और स्पष्ट शब्दों में वर्णन करता है।

3. संघीय सरकार को जो शक्तिएं चाहिए उनका स्पष्ट उल्लेख करने के संविधान शेष सभी शक्तियों को राज्यों तथा लोगों के लिए छोड़ देता है।

4. सरकार के तीनों अंग—विधान-पालिका, कार्यपालिका तथा न्यायपलिका शक्तियों के पृथक्रण (Separation of Powers) तथा निरोध और सन्तुलन (Checks and Balances) के सिद्धान्तों के आधार पर पूरा काम करते हैं।

5. जनता का सेनाओं पर पूरा नियन्त्रण।

6. व्यक्तिगत स्वतन्त्रता की सुरक्षा के लिए बिल आफ राईटस (Bill of Rights) का निर्माण।

7. राष्ट्र की शक्तियों का केवल जनता द्वारा चुने हुए अधिकारी ही प्रयोग कर सकते हैं।

8. संविधान को कठोर रखा गया ताकि इसमें संशोधन (Amendment) उसी समय हो सके जब लोग वास्तव में और बहुसंख्या में चाहते हो।

इन बातों से स्पष्ट होता है कि अमेरिका की प्रतिनिधि सरकार निरंकुश सरकार नहीं है और वह अपनी शक्तियों का प्रयोग सीमाओं में रह कर ही कर सकती है। इस तरह यह कहना उचित है कि अमेरिका का संविधान सीमित सरकार (Limited government) की रचना करता है।

10. अध्यक्षात्मक गणतन्त्र (Presidential Repulic) :—संयुक्त राज्य अमेरिका का संविधान अमेरिका में गणराज्य (Republic) की स्थापना करता है अर्थात अमेरिका का सर्वोच्च अधिकारी राष्ट्रपति जनता द्वारा निश्चित समय के लिए

चुना जाता है। इस प्रकार इंगलैंड या जापान के लोकतन्त्रात्मक प्रशासनों में जैसे रानी या राजा का पद वंश पर आधारित है, उस प्रकार अमेरिका में राष्ट्र का मुख्य कोई राजा या रानी नहीं हो सकता। साधारण जनता में से ही कोई भी व्यक्ति वंश, लिंग, जाति, धर्म, के भेद-भाव के बिना, राष्ट्र का सर्वोच्च मुखिया चुना जा सकता है।

अमेरिका का संविधान अध्यक्षात्मक प्रणाली को लागू करता है। इसमें अमेरिका का मुख्य अधिकारी राष्ट्रपति कार्यपालिका (Executive) का अध्यक्ष है और वह अपनी शक्तियों के प्रयोग में ग्रेट ब्रिटेन की संसदीय प्रणाली के विरुद्ध कांग्रेस (अमेरिकन संसद) के प्रति उत्तरदायी नहीं है। इस तरह अमेरिका की कांग्रेस राष्ट्रपति के विरुद्ध कोई अविश्वास पत्र पास नहीं कर सकती और राष्ट्रपति इंगलैंड के प्रधान मन्त्री या मन्त्रीमण्डल की भान्ति अपने कार्यकाल (term of office) के लिए कांग्रेस पर निर्भर नहीं है।

11. व्यक्तिगत स्वतन्त्रता की रक्षा (Fundamental Rights) :—अमेरिका के संविधान में भारतीय या रूसी संविधान की भांति प्रारम्भ में मौलिक अधिकारों की कोई चर्चा नहीं की गई थी। परन्तु संविधान के लागू होने पर 1779-1791 तक दस संशोधनों (Amendments) को पास किया गया जिनका मुख्य उद्देश्य संविधान की इस कमी को पूरा करना था। इस प्रकार वास्तव में यह 10 संशोधन रेडफोर्ड, ट्रूमेन, हैकर, वेस्टिन तथा वुड (Rrdford, Truman, Hacker, Westin and Wcod) के विचार में, "वास्तव में संविधान का ही भाग है।"[1] इन संशोधनों के आधार पर अमेरिका के लोगों को कुछ ऐसे मौलिक अधिकार प्रदान किए गए हैं जिन्हें संघीय तथा राज्यों की सरकारें उनसे छीन नहीं सकती। यह अधिकार, बोलने की स्वतन्त्रता, प्रैस की स्वतन्त्रता, धर्म की स्वतन्त्रता, शान्तिपूर्वक सभा करने की स्वतन्त्रता, शिकायतें सरकार के पास भेजने सम्बन्धी आदि हैं।

12. शक्तियों का पृथक्करण (Separation of Powers) :—माइकल स्टीवार्ट (Michael Stewart) के अनुसार संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान की विशेषताओं में एक मुख्य विशेषता यह है कि "यह विधानपालिका, कार्यपालिका तथा न्यायापालिका को बिल्कुल एक दूसरे से स्वतन्त्र या अलग करता है।"[2] इसका अर्थ यह है कि अमेरिका का संविधान मांटेसक्यू (Montesquieu) के प्रसिद्ध

1. Redford, Truman, Haker, Westin, Wood ; : Politics and Government in United States". (National Edition 1965)...p. 97.

2. Michael Stewart : "Modern Forms of Government"...p. 94.

"It prescribes a sharp separation of legislative, Executive and judicial powers.

शक्तियों के पृथक्रण के सिद्धान्त पर आधारित हैं। इस सिद्धान्त के अनुसार सरकार के तीनों अंगों को, व्यक्तिगत स्वतन्त्रता को सुरक्षित रखने क लिए तथा सरकार की निरंकुशता को समाप्त करने के लिए, एक दूसरे से अलग रखना चाहिए। मांटेसक्यू (Montesquieu) ने अपनी पुस्तक "Spirit of the Laws," 1748 में इस सिद्धान्त की व्याख्या करते हुए लिखा "यदि विधानपालिका तथा कार्यपालिका की शक्तियां एक ही व्यक्ति या कुछ व्यक्तियों की संस्था को सौंप दी जाए तो स्वनन्त्रता का अन्त हो जाएगा, क्योंकि इसका भयानक परिणाम यह होगा कि जैसे एक राजा या सीनेट जो कठोर और अत्याचारी कानून वनाएगें, उन्हें वैसे ही लागू करेंगे और और इस प्रकार स्वतन्त्रता सुरक्षित नहीं होगी, यदि न्यायापालिका को विधानपालिका तथा कार्यपालिका से पृथक् न रखा जाए; यदि न्यायापालिका को विधानपालिका से जोड़ दिया जाए, तो न्यायाधीश, जो कानून की व्याख्या करता है निर्माता भी हो जाएगा, परिणाम स्वरूप व्यक्तिगत स्वतन्त्रता उसकी स्वेच्छा पर निर्भर होगी। यदि न्यायापालिका को कार्यपालिका से जोड़ दिया जाए तो न्यायधीश दमन चक्र चलाएगा।"[1]

अमेरिका के संविधान निर्माताओं में मुख्य संविधान निर्माता मेडीसन (Madison) पर इस सिद्धान्त का गहरा प्रभाव था। वह अपने नोटिस ("Federlist)" में कहता है। "**विधानपालिका, कार्यपालिका तथा न्यायापालिका की समस्त शक्तियों को एक संस्था के हाथ में देना अत्याचारी सरकार की परिभाषा करना है।**"[2]

अमेरिका के उपनिवेशिक काल में सभी महानुभावों पर जान लॉक (John Locke) तथा मांटेसक्यू (Montesquieu) के विचारों का गहरा प्रभाव था जिसका स्पष्ट प्रमाण इस से मिलता है, कि अमेरिका के आधुनिक संविधान के निर्माण से पहले भी राज्यों के संविधानों में इस सिद्धान्त का वड़ा सुन्दर उल्लेख मिलता है, क्योंकि अमेरिका के सभी लोग निरंकुश सत्ता के स्वभाव से ही विरोधी थे। और वे ऐसी सरकार को अपनाने के हक में नहीं थे जो भ्रम में भी तानाशाही सरकार हो। मैसाचूसेटस

---

1. "If the legislative and executive powers are united in the same person, or in the same body of persons, there is no, liberty, because of the danger that the same monarch and the same senate may make tyrannical laws and execute them tyrannically. Nor, again, is there any liberty if the judicial power is not separated from the legislative and the executive, if it were joined to the legislative power, the life and liberty of the citizen would be arbitrary, for the judge wonld be the law maker. If it was joined to the executive, the jndge would have the force of an oppressor." (Montesquieu)

2. "The acummulation of all powers, legislative, executive and judicial in the same hands......may justly be pronounced the very definition of tyranny." (Madison)

(Massachusetts) राज्य के संविधान में पृथक्‌रण के सिद्धान्त का सुन्दर उल्खले निम्नलिखित शब्दों में मिलता है ।

"इस राज्य की सरकार में विधानपालिका कभी भी कार्यपालिका या न्यायियिक शक्तियों का प्रयोग नहीं करेगी : कार्यपालिका वैधानिक या न्यायियिक या इनमें से दोनों शक्तियों का प्रयोग नहीं करेगी। न्यायापालिका कार्यपालिका सम्वन्धी तथा वैधानिक शक्तियों का प्रयोग नहीं करेगी, ताकि इसका उद्देश्य कानून की सरकार हो, व्यक्तियों की सरकार न हो ।"[1]

संविधानिक आधार (Constitutional basis) :—लेकिन मैसाचूटेस के संविधान की भान्ति संयुक्त राज्य अमेरिका के आधुनिक संविधान में प्रत्यक्ष रूप से शक्तियों के पृथक्‌रण के सिद्धान्त का प्रत्यक्ष वर्णन नहीं किया गया। और न ही स्पष्ट रूप से कहा गया कि सरकार के तीनों अंग एक दूसरे से अलग होने चाहिए। परन्तु जिस प्रकार सरकार के तीनों अंगों का वर्णन किया उससे अप्रत्यक्ष रूप से यह स्पष्ट हो जाता है कि आधुनिक संविधान ने शक्तियों के पृथक्‌रण के सिद्धान्त को अपनाया है। और इस वात की पुष्टि संविधान के पहले तीन अनुच्छेदों में हो जाती है। प्रथम अनुच्छेद (Art. I.) राष्ट्र की सभी विधानिक शक्तियों कांग्रेस को सौंपता है। द्वीतीय अनुच्छेद (Art. II) राष्ट्र की सभी कार्यपालिका सम्वन्धी शक्तियां राष्ट्रपति के हाथों में सौंपता है। और तृतीय अनुच्छेद (Art. III) सभी न्यायियिक शक्तियों को एक सर्वोच्च न्यायालय तथा अन्य ऐसे न्यायालयो को सौंपता है, जिनका निर्माण कांग्रेस समय-समय पर करती है। इस प्रकार संविधान के पहले तीन अनुच्छेद सरकार के तीनों अंगों को एक दूसरे से अलग करते हैं और शक्तियों के पृथक्‌रण के सिद्धान्त का अप्रत्यक्ष रूप से समर्थन करते हैं।

प्रो० पोटर (Potter) के शब्दों में अमेरिका के संविधान निर्माता "जहां एक शक्तिशाली राष्ट्रीय सरकार को वनाना चाहते थे, वहां वह नहीं चाहते थे कि सरकार के किसी अंग के पास बहुत अधिक शक्ति हो। इसलिए उन्होंने राष्ट्रीय सरकार के ऐतिहासिक अंगों, विधानपालिका, कार्यपलिका तथा न्यायपालिका, में वांट दिया

---

1. "In the government of this commonwealth, the legislative and Judicial powers, or either of them...the executive shall never exercise the legislative and judicial powers, or either of them : the judicial shall never exercise the legislative and executive powers, or either of them to the end that it may be a government of laws, and not of men."

(Constitution of Massachusetts)

है।"[1] अमेरिका के संविधान में शक्तियों के पृथक्करण का महत्वपूर्ण भाग यह है कि इसमें यह पृथक्करण व्यक्तियों पर भी लागू होता है। जैसे कोई भी कांग्रेस का सदस्य अमेरिका के किसी कार्यपालिका के अंग का सदस्य नहीं बन सकता। यहां तक कि राष्ट्रपति (President) के निर्वाचन मण्डल (Electoral College) में भी कोई कांग्रेस सदस्य शामिल नहीं हो सकता। केवल इतना ही नहीं सरकार के तीनों अंग निर्वाचन में भी अलग-अलग रीति को अपनाते हैं। जैसे अमेरिका का राष्ट्रपति निर्वाचन मण्डल द्वारा चुना जाता है। कांग्रेस का ऊपरी सदन सीनेट संविधान अनुसार, राज्यों की विधानपालिकाओं द्वारा चुना जाता है। प्रतिनिधि सदन (House of Representatives) का चुनाव जनता द्वारा किया जाता हैं। और न्यायाधीश राष्ट्रपति, सीनेट की समिति के साथ नियुक्त करता है। तीनों अंगों को अलग रखने के लिए निर्वाचन तथा शक्तियों के साथ-साथ उनकी अवधियों (Term of Office) में भी भिन्ता रखी गई है। उदाहरणतय: राष्ट्रपति चार वर्ष के लिए चुना जाता है, सीनेट के सदस्य 6 वर्ष के लिए चुने जाते हैं जिनमें से $\frac{1}{3}$ हर दो वर्ष के वाद रिटायर हो जाते हैं, प्रतिनिधि सदन के सदस्य दो वर्ष के लिए चुने जाते हैं, और न्यायाधीश जीवन भर के लिए नियुक्त होते हैं।

इस प्रकार प्रो पोटर (Potter) के अनुसार "**संविधान निर्माताओं ने कई ढंग से राष्ट्रीय सरकार के अंगों को एक दूसरे से अलग रखा और इस प्रकार किसी एक दल (Faction) को सरकार के समस्त भागों पर मधिकार को असम्भव बना दिया है।**"[2] इस प्रकार उन्होंने यह प्रयत्न किया कि किसी भी रूप में अमेरिका में तानाशाही सरकार न बन सके। इस सिद्धांत की पुष्टि अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court) ने, शैक्टर पोल्ट्री निगम बनाम संयुक्त राज्य अमेरिका (Sctechter Poultry Corporation vs United States, 1935) के मुकदमें नैशनल रिकवरी एक्ट (National Recovery Act, 1933) को

---

1. Potter, Allen, M.! "American Governmeut and Politics" ...p. 22.

"Although they wanted a strong national government, the framers did not want any organ of it to have inordinate power. Therefore, they divided the power of the national government among the three historical branches of governmeat the legislative, the executive and the judicial branches."

2. ibid......p. 25.

"in a variety of ways then, the framers set the organs of the National government against one another and made it difficult for one faction, in particular, majority faction, to take control of the whole machinery of government."

अवैध (unconstitutional and null and void) घोषित करते हुए की। आर्थिक मन्दी में अन्तर्राज्य कम्पीटीशन को ठीक प्रकार से नियन्त्रण करने के लिए कांग्रेस ने न्यूयार्क में अन्यों राज्यों से आने वाले मुर्गे अंडे इत्यादि की मारकीट के लिए ऐसे नियम (Live Poultry Code) को बनाने के लिए योजना बनाई जिससे अमेरिकन अधिकारी ऐसे नियम बना सकें जिनसे राज्यों के बीच व्यर्थ कम्पीटीशन न हो और इस सम्बन्ध में काम करने वाले कारीगरों के वेतन भत्ते तथा काम करने के घंटे निश्चित किए जा सकें। मुख्य न्यायाधीश हियूग्फ (C. J. Hughes) ने निर्णय देते हुए इस एक्ट को इसलिए अवैध घोषित किया क्योंकि इसमें कांग्रेस ने नियम बनाने के लिए अधिकारयों को ऐसी शक्तियां प्रदान की हैं जो अमेरिका के संविधान अनुसार शक्तियों के पृथक्करण के विरुद्ध हैं।[1]

निरोध और सन्तुलन (Checks and balances) :—संविधान निर्माताओं ने शक्तियों के पृथवकरण के सिद्धान्त के आधार पर राष्ट्रीयकरण किया फिर भी इससे उनका अभिप्राय यह नहीं था कि सरकार के तीनों अंगों में बिल्कुल कोई सम्बन्ध न हो। शक्तियों के कड़े पृथक्करण के दोषों से संविधान निर्माता जानकार थे। जैसा कि मैडीसन (Madison) का विचार था कि शक्तियों के पृथक्करण का अभिप्राय तीनों अंगों का अलगाव नहीं है। यदि सरकार के तीनों अंगों में सम्बन्ध नहीं होगा तो हर समय यह भय बना रह सकता है कि किसी समय भी कोई अंग अपनी शक्तियों का दुरुपयोग करेगा और स्वेच्छाचारी बन जाएगा। इसी कारण संविधान निर्माताओं ने शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त के साथ-साथ निरोध और सन्तुलन (checks and balances) के सिद्धान्त को अपनाया। निरोध और सन्तुलन के विषय में निम्नलिखित उदाहरण दिए जा सकते हैं :—

1. कांग्रेस संयुक्त राज्य अमेरिका की सर्वोच्च विधानपालिका है। परन्तु इसकी शक्ति सीमित करने के लिए इस पर दूसरे अंग निरोध लगाते हैं। अमेरिका के संविधान अनुसार जो कानून कांग्रेस के दोनों सदनों में पास हो जाता है उसे राष्ट्रपति अगर चाहे तो वीटो (veto) कर सकता है इंगलैंड के विधान अनुसार भी राजा या रानी संसद द्वारा पास किए गए कानून को वीटो करती सकते है। परन्तु राजा की शक्ति का अंग्रेज़ी सरकार पर कोई प्रभाव नहीं पड़ता, क्योंकि रानी ऐन (Queen Anne, 1705) के बाद इंगलैंड के किसी भी सम्राट ने किसी भी बिल को वीटो नहीं किया और इस प्रकार यह शक्ति आज निर्मूल हो गई है। परन्तु संयुक्त राज्य अमेरिका में 20वीं शताब्दी के प्रारम्भ से राष्ट्रपति ने इस शक्ति का बहुत प्रयोग किया है। उदाहरणतय: राष्ट्रपति रूज़वेल्ट (F. D. Roosevelt) ने केवल एक वर्ष 1939-40 में 167 कांग्रेस द्वारा पास बिलों को वीटो किया।

---

1. Swisher, C. B. "Historic Decisions of the Supreme Court." ...p. 141.

कांग्रेस के पास किए हुए बिलों पर यदि राष्ट्रपति हस्ताक्षर कर दे तो अमेरिका के न्यायालयों को भी यह अधिकार प्राप्त हैं कि वे यदि देखें की कानून संविधान के विरुद्ध है तो उसे अवैध घोषित कर सकते हैं, या रद्द कर सकते हैं।

2. संयुक्त राज्य अमेरिका का राष्ट्रपति कोई कानून पास नहीं कर सकता। वह कांग्रेस की सम्मति के बिना कोई पैसा खर्च नहीं कर सकता। यदि वह कांग्रेस द्वारा पास किए गए किसी बिल को वीटो करता है तो कांग्रेस 2/3 बहुमत से उसकी वीटो को रद्द कर सकती है। राष्ट्रपति पर संविधान के उल्लंघन के लिए कांग्रेस में मुकदमा (Impeachment) चलाया जा सकता हैं। जिन अधिकारियो को राष्ट्रपति नियुक्त करता है, उसे उन नियुक्तियों को सीनेट से पास करवाना पड़ता है। इसी प्रकार राष्ट्रपति यदि किसी भी देश से कोई सन्धि करता है तो उसके लिए भी सीनेट (Senate) की मंजूरीं लेना आवश्यक है। यदि सीनेट स्वीकृत न दे तो वह सन्धि रद्द हो जाती है। ऐसी एक बहुत बड़ीं घटना पहले महायुद्ध के बाद हुई। महायुद्ध की समाप्ति में और बर्साई की सन्धि (Treaty of Versailles) में राष्ट्रपति विलसन Wilson) ने बहुत काम किया और उसकी अनथक प्रयत्नों का यह सन्धि तथा विश्वशान्ति स्थापित करने के लिए राश्ट्र- मण्डल (The League of Nations) परिणाम थे। परन्तु अमेरिका की सीनेट ने इस सन्धि को नामन्जूर कर दिया। इस कारण संयुक्त राज्य अमेरिका राष्ट्रमण्डल का सदस्य नहीं बन पाया।

3. अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय को न्यायिक पुनरीक्षण (Judicial Review) का अधिकार प्राप्त है जिसका अर्थ यह है कि न्यायालय राष्ट्रपति तथा कांग्रेस की तानाशाहीं को रोकती हैं, और ऐसे किसी कानून या अध्यादेश को, जो संविधान के विरुद्ध समझे अवैध (ultra vires) घोषित कर सकती है।

4. न्यायालय की इस शक्ति पर राष्ट्रपति और लोंग रोक कगा सकते हैं। राष्ट्र पति न्यायधीशों को नियुक्त करता है और सीनेट की सम्मति के साथ ऐसे और न्यायाधीश नियुक्त कर सकता है जिन से राष्ट्रपति के कानून के पक्ष में सर्वोच्च न्यायालय में न्यायाधीशों की गिनती इतनी अधिक हो जाए कि न्यायालय कानून को अवैध घोषित न कर सके। उदाहरणतय: सर्वोच्च न्यायालय के 9 न्यायाधीश हैं, अगर किसी कानून के अवैध घोषित करने के हक में 9 में से 5 जज हों तो वह कानून अवैध घोषित किया जा सकता है परन्तु यदि राष्ट्रपति चाहें कि न्यायालय कानून को अवैध घोषित न कर सके तो वह सीनेट की सम्मति से दो या तीन ऐसे जजों की नियुक्ति कर सकता है जो कानून के पक्ष में हो। इस प्रकार 11 में से 6 जज पक्ष में हो जायेंगे और कानून अवैध घोषित नहीं होगा। इसी प्रकार यदि न्यायालय किसी कानून को अवैध घोषित करता है तो अमेरिका के संविधान में लोग संशोधन (Amendment) कर सकते हैं जिस से न्यायालय वैसे कानूनों को अवैध घोषित न कर सके। अमेरिका के इतिहास में दासता (Slavery) के प्रश्न पर गृहयुद्ध हुआ था। इस गृह युद्ध को शुरू करने में सर्वोच्च न्यायालय का बहुत बड़ा हाथ था। इसने

ड्रैड स्काट (Dred Scott) केस (1857) में यह फैसला दिया था कि यदि कोई दास दक्षिणी राज्यों में, जहां दासता थी, से भागकर उत्तरी राज्यों में आ जाये, जहां दासता अवैध थी, तो वह दासता से मुक्त नहीं हो जाता और उसका मालिक उसे वापिस ले जा सकता है। गृह युद्ध के बाद अमेरिका के संविधान में 13 और 14 संशोधन पास किया गया, जिनके अनुसार दासता को अमेरिका में समाप्त कर दिया गया। इन संशोधनों के कारण सर्वोच्च न्यायालय दासता के विरुद्ध कानून को, जो कांग्रेस में पास हो जाए, अवैध घोषित नहीं कर सकती।

आलोचना (Criticism) :—शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त के बारे में आज लेखकों में दो प्रकार की विचारधारायें है। कुछ यह विचार करते हैं कि इस कारण सरकार के किसी एक अंग को बहुत महत्व प्राप्त हो जाता है,जैसे आज अमेरिका का राष्ट्रपति टैली वियजन, रेडियो, सिनेमा, प्रैस कानफ्रैंस, संरक्षण तथा अनेकों राज्य कर्मचारियों की सहायता से बहुत शक्तिशाली हो गया है और उसके मुकाबले में कांग्रेस की शक्ति या स्थिति बहुत दुर्बल हो गई है।

इस तरह अमेरिका के न्यायालयों ने इतनी शक्ति ग्रहण कर ली है कि इसे अकसर कांग्रेस का तीसरा सदन कहा जाता है।

कुछ लोगों का यह विचार है कि पृथक्करण का सिद्धान्त सरकार के काम में गतिरोध या बाधा उत्पन्न करता है। जैसा कि राष्ट्रपति ट्रूमैन (President Truman, 1948-52) के समय में कांग्रेस में विरोधी पक्ष को बहुमत प्राप्त हो गया जिससे राष्ट्रपति को सरकार का काम चलाने में बहुत परेशानी उठानी पड़ी। अंग्रेजी संसदीय प्रणाली में ऐसा कभी नही होता क्योंकि प्रधान मन्त्री को हमेशा संसद में बहुमत का विश्वास रहता है।

समन्वय उत्पन्न करने वाले कारण (Unifying devices) :—सरकार में गतिरोध या ऐसी अन्य उलझनों को समाप्त करने के लिए संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान में कई अभिसमय या प्रथाओं का उदय हो गया है। इनमें सबसे महत्वपूर्ण संस्था राजनैतिक दल है जिनका संविधान में कोई उल्लेख नहीं हैं। दूसरा राष्ट्रपति को कांग्रेस में सन्देश भेजने का अधिकार है, जिसके आधार पर वह कांग्रेस में इच्छुक कानून पास करवा सकता है। वह कांग्रेस की समितियों में इन कानूनों की रक्षा कर सकता है, या सीधे लोगों को सम्बोधित कर सकता है, ताकि लोकमत (Pudlic opinion) कांग्रेस को मजबूर कर दे कि वह उन कानूनों को पास करे जो राष्ट्रपति जन कल्याण के लिए उचित समझता है। तीसरे, सैनिटोरिल कर्टसी (Senatorial courtesy) के अभिसमय (Convention) द्वारा सीनेट से नियुक्तियों के लिए स्वीकृत प्राप्त कर सकता है।

मैक्स बैल्फ़ (Max Beloff) का मत है कि भले ही आज ऐसे कई संस्थाएं या अभिसमय मौजूद है, जो अमेरिका की सरकार के विभिन्न भागों में समन्वय पैदा करती हैं या कड़ी का काम करती हैं, तो भी शक्तियों का पृथक्करण विशेषता कार्य-

पालिका तथा विधानपालिका के सम्बन्ध में, संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान की महत्वपूर्ण विशेषता है। इसके कारण आज कार्यपालिका को सरकार का नेतृत्व मिल गया है......।"[1] अर्थात् शक्तियों के पृथक्करण के होते हुए भी आज अमेरिका का राष्ट्रपति सरकार में, अधिक केन्द्रीअकरण के कारण राष्ट्र का एक मात्र मुख्य बन गया है और उसकी स्थिति कई बार इंगलैंड के प्रधान मन्त्री के समान हो जाती है।

13. न्यायिक पुनरीक्षण (Judicial Review) :—न्यायिक पुनरीक्षण संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान की एक और मुख्य विशेषता है। न्यायायिक पुनरीक्षण का विचार संविधान में स्पष्ट रूप से नहीं दिया गया, परन्तु मैक्स बैलाफ (Max Beloff) के मतानुसार "संविधान निर्माताओं के मन में यह बात थी जब उन्होंने संविधान बनाया।" इसका संवैधानिक आधार अनुच्छेद 6 (Art. VI.) का वह भाग है जिसमें कहा गया है "संविधान तथा संयुक्त राज्य के वह कानून जो इसके अनुसार हो; और सभी सन्धियें, जो संयुक्त राज्य द्वारा की जाए, देश का सर्वोच्च कानून होगा। और देश के न्यायधीशों को उन्हें लागू करना होगा...।"[2] इस प्रकार अनुच्छेद 3 (Art. 3) उपबन्ध (2) में कहा गया है "न्यायालयों की न्यायिक शक्ति उन सब मुकदमों को सुनने की होगी जो संविधान उल्लंघन या संयुक्त राज्य अमेरिका के कानूनों तथा संधियों के उल्लंघन...से उत्पन्न हो सकते हैं।"[3] इस शक्ति की व्याख्या 1801 के प्रसिद्ध मुकद्दमे "Marbury vs. Madison" का फैसला देते हुए मुख्य न्यायाधीश मार्शल (Chief Justice Marshall) ने की, जिसमें यह

---

1. Max Beloff, op. cit....p. 34.

"The separation of powers, particularly as between the legislature and the executive, remains then the most characteristic feature of the American Consititutional System. Its working today necesitates more executive leadership than at earlier times and the forces which in other couutries have enhanced the position of the executive branch or are not, of course, absent in the United States."

2. *ibid...p. 54.*

3. "This Constitution, and the Laws of the United States which shall be made in pursnance thereof, and all treaties made, or which shall be made under the authoritv of the United States, shall be the supreme law of the the land, and the judges in every State shall be bound..." (Article VI)

"The judicia lpower shall extend to all cases. in law aud equity, arising under this Constitution, the laws of the United States and treaties made, or which shall be made, under their authority.

(Article 11 see 2)

कहा गया कि अमेरिका का संविधान देश का सर्वोच्च कानून है और यह सरकार की शक्तियों को स्पष्ट रूप देता है, तथा सीमित करता है। 1790-1958 तक कुल 81 मुकद्मों में सर्वोच्च न्यायालय ने कांग्रेस द्वारा पास किए गये कानूनों को अवैध घोषित किया है।

14. **दोहरी नगरिकता** (Double citizenship) :—संयुक्त राज्य अमेरिका का संविधान दोहरी नागरिकता की व्यवस्था करता है। इसका अभिप्राय है कि अमेरिका के निवासियों के पास दो नागरिकताएं हैं। एक संयुक्त राज्य अमेरिका की तथा दूसरी उस राज्य की जिसका वह निवासी हो। लेकिन दूसरी ओर भारत भी एक संघ हैं परन्तु यहां के निवासियों के पास इकहरी नागरिकता है।

Questions

1. Describe briefly the main features of the constitution of the United States of America.
2. Discuss briefly that the 'separation of powers' and 'checks and balances' forms the most important features of the American Constitution.
3. "American political system is based an separation of powers and checks and balances." Comment.

2

संवैधानिक विकास

(CONSTITUTIONAL CHANGE)

संघीय विकास

(Federal System)

1787 में जब कन्वेशन में शामिल होने वाले प्रतिनिधियों ने संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान को लिखने का काम समाप्त कर लिया और वह सभा से वाहर आये तो कहा जाता है, कि फिलडेल्फिया नगर की एक स्त्री बैंजमिन फ्रैंकलिन (Benjamin Franklin) को वाजार में मिली, और उसने उससे पूछा "डाक्टर फ्रैंककिन, आपने किस प्रकार की सरकार हमारे लिए वनाई है ?" डा० फ्रैंकलिन ने उत्तर दिया "श्रीमति जी एक गणराज्य, यदि तुम इसे सुरक्षित रख सको।" रैडफोर्ड, टरुमैन इत्यादि (Redford, Truman & others) कहते हैं कि "आज कम्प्यूटरो, सामाभिक सुरक्षा नियमों और नागरिक अधिकारों के प्रदर्शनों के युग में, अमेरिका के लोगों ने उसी गणराज्य के अधीन जिसकी रचना 180 पूर्व की गई थी, सरकार को कायम रखा है, यह पश्चिमी राजनैतिक इतिहास में एक महान सफलता है।"[1]

---

1. "Politics and Government in the United States op. cit....p 94.

"To-day, in an era of computers, Social Security laws, and civil. rights demonstrations, the fact that Americans manage the Republic under the same document of government written almost 180 years ago at the crest of the Age of Enlightenment is a remarkable achievement in Western political history."

निस्सन्देह कुछ परिवर्तन अवश्य किये गये हैं, और 24 संशोधन भी जोड़े गये हैं, तो भी प्रारम्भिक 84 धाराओं में से 75 धाराएं आज भी उसी प्रकार लागू हैं जैसे वे उस समय थीं जब कि राज्यपाल मोरिस (Morris) ने उन्हें लिखा था। आग तथा रे (Ogg and Ray) का मत है कि "राष्ट्र के प्रगतिशील विकास की अपेक्षा, संविधान का जीवनकाल लम्बा है और कहीं कहीं उश्रृंखलता पूर्ण घटनाएं इसे चमकाती रहीं, परन्तु एक लेख पत्र के रूप में यह संक्षिप्त है।"[1]

परन्तु इसका अर्थ यह नहीं है कि संयुक्त राज्य अमेरिका का संविधान इतना कठोर है कि इसमें आजतक कोई परिवर्तन नहीं हो पाया या इसको समयानुसार बदलने के लिए कोई आवश्यकता नहीं पड़ी। वास्तव में संयुक्त राज्य का लिखित संविधान कुछ मौलिक अनुच्छेदो, उपबन्धों और धाराओं का मिश्रण है। परन्तु जैसा आग तथा रे (Ogg and Ray) लिखते हैं वे "केवल सरकार के मौलिक ढांचे को बनाते हैं; वे एक महान् आकाश चूम्बी इमारत की नींव तथा गडर्रों के ढांचे के समान हैं। परन्तु वे पूर्ण इमारत नहीं हैं।"[2] जैसे ही इन मौलिक कानूनों को लागू किया गया, प्रशासन अधिकारियों, कानून निर्माताओं और न्यायाधीशों ने इन धाराओं की व्याख्या आरम्भ की जिसके फलस्वरूप किये नये निर्णय तथा अधिनियम इनकी व्याख्या के लिए बनने लगे। केवल इतना ही नहीं बल्कि इसको अच्छे ढंग से लागू करने के लिए कई प्रथाएं तथा अभिसमायें भी बनने लगे। इन सब ने संविधान को समय के अनुसार एक बढ़ती हुई नदी की तरह नये अर्थ, कानून, शक्तियां तथा क्रियाएं प्रदान की। जैसे ही देश में विकास होता चला गया, सरकार का ढांचा भी विकास के साथ साथ विशाल होता गया, और उलझता गया इसकी शक्तियें भी और अधिक विशाल रूप धारण करती रहीं। 20वीं शताब्दी में राष्ट्रपति फ्रैंकलिन डी० रूज़वेल्ट (Franklin D. Roosevelt) की सार्वजनिक कल्याण योजना (New Deal) और दूसरे महायुद्ध (World War II) में इसी संविधान के अधीन सरकार की शक्तियों ने एक बहुत बड़ा रूप धारण कर लिया। इस प्रकार यह संविधान रूप में नहीं बदला है तथापि 1787 से लेकर आज तक समयानुकूल इसमें परिवर्तन होते रहे हैं, और यह विकास की ओर अग्रासर होता रहा है या हो रहा है। मनरो (Munro) के शब्दों में "संविधान स्थिर नहीं बल्कि गतिशील है, यह डारविन

1. Ogg ond Ray : "Essentials of American Government".. p. 20.
"Measured against the crowded annals of the nations growth, the biography of the constitution as a document, although enlivened by stirring chapters, is brief.

2. Ibid...p. 20.
"Rather, these are only its framework. They remain as basic to its as the foundations and girders of a skyscraper. But they are not the entire structure."

(Darwin), के सिद्धान्त की तरह विकासवादी है न कि न्यूनटन (Newton) के सिद्धान्त के अनुसार स्थिर है।"[1]

संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान के विकास में निम्नलिखित क्रियाएें सहयोगी देती रही है—

1. संशोधन क्रिया (Process of amendment)—अमेरिकी संविधान के अनुच्छेद V के अनुसार संशाधन की रीति निम्नलिखित है। "जब कभी कांग्रेस के दोनों सदनों के 2/3 सदस्य आवश्यक समझेंगे, वे संविधान में संशोधन प्रस्ताव पेश करेंगे, या 2/3 राज्यों की विधान पालिकायें संशोधन की सिफारिश करेंगी, तब कांग्रेस संशोधन के प्रस्ताव पर विचार करने के लिए सम्मेलन बुलायेंगी, और इन दोनों अवस्थाओं में संशोधन संविधान में जोड़ दिया जायेगी अगर विभिन्न राज्यों की 3/4 विधानपालिकायें उसका समर्थन करती हों और स्वीकार करती हों..."[2]

इस अनुच्छेद से यह स्पष्ट हो जाता है कि संशोधन पास करने के दो उपाय हैं। (i) कांग्रेस के दोनों सदनों के 2/3 सदस्य संशोधन को पास करें फिर उसके बाद वह संशोधन को पास करें 3/5 राज्यों की विधान राज्यों की विधानपालिका द्वारा पास किया जाये। इस तरीके का प्रयोग, आज तक पेश होने वाले सभी संशोधनों में किया गया है। (ii) संशोधन के प्रस्ताव की सिफारिश 2/3 यानि 34 अमेरिका का संघ बनाने वाले राज्य करें, परन्तु इस तरीके का प्रयोग आज तक नहीं हुआ।

अनुसमर्थन के लिए भी इस प्रकार दो विधियें हैं (i) संघ बनाने वाले 50 राज्यों में से 3/4 या 38 राज्यों की विधानपालिकायें संशोधन को स्वीकार करें। इस तरीके से आज तक 20 संशोधनों का अनुसमर्थन किया गया हैं। (ii) दूसरा तरीका यह है, कि 3/4 या 38 राज्य एक सम्मेलन याकन्वेंशन में संशोधन को स्वीकृति दें। इस तरीके का प्रयोग 21 वें संशोधन को पास करने के लिवे किया गया।

---

1. Munro, W. B.! "The Government of the United States". ...p. 67.

"It has been not static but dynamic, a Darwinian, not a Newtonion affair."

2. "The Congress, whenever two-third of both Houses shall deem it necessary, shall propose amendments to this constitution or, on the application of the legislatures of two-thirds of the several states, shall call a convention for proposing amendments, which, in either case, shall be valid to all intents and purposes, as part of this constitution when ratified by the legislatures of three-fourths of the several states, or by a conventions in three-fourths thereof." (Art 5)

संयुक्त राज्य अमेरिका को संविधान की संशोधन विधि काफी कठोर है जिसके कारण आज तक 180 वर्षों में केवल 24 संशोधन पास हो सके हैं। इनमें पहले 10 संशोधन 1791 में पास हुए जिनका सम्बन्ध मौलिक अधिकारों से है। 11वां संशोधन 1798 में पास हुआ और 12वां 1804 में। उसके बाद लगभग 60 वर्ष तक कोई संशोधन पास नहीं हुआ। 13वां 14वां, और 15वां संशोधन 1865, 1868 और 1870 में गृह युद्ध (Civil war) या प्रसिद्ध ड्रेट स्काट केस (Dred Scott's case) के बाद पास हुआ जिनके आधार पर अमेरिका में दासता का अन्त किया गया. और सभी व्यक्तियों को जाति, लिंग, धर्म या जन्म के भेदभाव के बिना मत देने का अधिकार दिया गया। इसके बाद फिर 43 वर्ष तक कोई संशोधन पास नहीं हुआ 1913 में पास किये गये 17वें संशोधन के अनुसार संयुक्त राज्य के सैनिटेरज (Senators) का निर्वाचन प्रत्यक्ष कर दिया गया। 18वां संशोधन 1919 में पास हुआ और इसके अनुसार अमेरिका में शराबबन्दी (prohibtion) का असफल प्रयत्न किय गया। 19 वां संशोधन 1920 में पास किया और इसके आधार पर व्यस्क स्त्रियों को मत देने का अधिकार दिया गया। इसके बाद फिर 20वां और 21वां संशोधन 1933 में पास किये गये। 21वें संशोधन में शराबन्दी के संशोधन को खत्म कर दिया गया। 22वां संशोधन 1951 में पास किया गया और इसके अनुसार एक व्यक्ति को केवल दो बार लगातार राष्ट्रपति चुने जाने का अधिकार दिया गया। इसकी आवश्यकता इसलिए पड़ी थी क्योंकि राष्ट्रपति फ्रेंकलिन डी० रूज़वैल्ट (President Franklin D. Roosevelt) लगातार चार बार राष्ट्रपति चुने गये, और इस प्रकार आरम्भ से चली आई प्रथा कि कोई व्यक्ति लगातार दो बार से अधिक न चुनाव लड़े खत्म हो गई थी। 23वां संशोधन 1961 में पास हुआ और इसके द्वारा कौलम्बिया ज़िले के निवासियों को राष्ट्रपति के चुनाव में मत देने का अधिकार प्राप्त हुआ। 24वां और अन्तिम संशोधन नागरिक अधिकार आंदोलन Civil right movement) के कारण 1964 में पास हुआ जिसके द्वारा संघीय निर्वाचनों में मत देने के लिए पोल टैक्स (Forbiding poll tax for voting in federal elections) को समाप्त कर दिया गया

संशोधन प्रक्रिया की आलोचना (Criticism of amending process)—मैडीसन (Madison) का विश्वास था कि संविधान का संशोधन न तो इतना लचीला हो जिससे संविधान को बदलना बहुत आसान हो और न ही इतना कठोर है कि यदि इसमें किसी परिवर्तन की आवश्यकता हुई तो वह किया न जा सके। किन्तु मुख्य न्यायाधीश मार्शल (Marshall) का विचार था कि संशोधन क्रिया बहुत कठिन तथा विघ्नपूर्ण हो। संशोधन क्रिया के आलोचक इन आधारों पर इसकी आलोचना करते हैं जो निम्नलिखित हैं—

(क) प्रक्रिया बहुत मुश्किल अथवा सुस्त है—कुछ लोगों का कहना है कि

अमेरिका में संशोधन प्रक्रिया वहुत कठिन है और इसे पूरा करने के लिए कोई समय
निश्चित नहीं है। जैसे 22वें संशोधन को पास करने में 3 वर्ष और 10 मास लगे
इस प्रकार अन्य महत्त्वपूर्ण संशोधनों को पास भी करने में वहुत समय लगा। न
केवल वहुत समय लगता है वल्कि कांग्रेस में 2/3 वहुमत भी वड़ी कठिनाई से मिलता
है और अनुसमर्थन उससे भी कठिन है।

(ख) लोकतंत्रात्मक नहीं है—

संशोधत क्रिया का एक और दोष यह वतलाया जाता है कि यह क्रिया लोकतंत्रा
त्मक नहीं हैं। 1912 में सीनेटर लाँ फालिट (Senator La Follet) ने इसे लोक-
तंत्रात्मक वनाने के लिए एक योजना रखी परन्तु वह असफल रही। इस प्रक्रिया के
कारण निर्णय अल्पमत के हाथों में रहता है। जैसे यदि 14 राज्य आपस में मिल जायें
तो 37 राज्यों द्वारा अनुसमर्थन प्राप्त संशोधन को वे पास होने से रोक सकते हैं। इस
प्रकार अल्प संख्यक वर्ग वहुमत को अपने निर्णय मनवाने के लिए मजवूर कर सकता
है। और यह 14 राज्य ऐसे राज्य हो सकते हैं जिनकी जनसंख्या वाकी राज्यों के
मुकावले में वहुत कम हो। संयुक्त राज्य में दक्षिण और मध्य या उत्तरपश्चिम में
(Nevada) ऐरीज़ना (Arizona), कोलोरोडो (Colorodo) जैसे कई राज्य
हैं जिनकी जनसंख्या लगभग 135000 से लेकर 300000 तक है जवकि कैलेर्फोनियां
(California), पैनसलवानियां (Pennslyavnnia) राज्यों की जनसंख्या 10 या
12 छोटे राज्यों से भी अधिक होगी। इस प्रकार यदि किसी संशोधन को वड़े
राज्यों का अनुसमर्थन प्राप्त हो जाये तो छोटे छोटे राज्यों को मिलाकर उसे समाप्त
करना कठिन नहीं है।

इसमें कोई शक नहीं की संयुक्त राज्य अमेरिका में संशोधन प्रक्रिया इंगलैंड, भारत,
जापान, रूस इत्यादि सभी देशों से अधिक कठिन है। परन्तु इसका यह अर्थ नहीं है कि
संविधान में कोई परिवर्तन नहीं हो सकता। आवश्यकता होने पर शीघ्रता से भी
संशोधन किया जा सकता है। संशोधनों के इतिहास से भी यह सिद्ध होता है कि
कई वार तो वीसियों साल वीत गए और कोई संशोदन नहीं हुआ। परन्तु जव
आवश्यकता पड़ी तो 1913 में या 1933 में एक ही वर्ष में दो-दो संशोधन पास हो
गए। इस प्रकार अमेरिका का संविधान वेशक कठोर है, परन्तु गतिहीन नहीं है।
यदि आवश्यकता हो तो इसमें संशोधन अवश्य किए जा सकते हैं।

2. विधानपालिका द्वारा पास किए गए कानून (Legislation) :—फरगुसन
और मैकहैनरी (Ferguson and McHenry) का मत है। "संविधान वह भी है
जो इसक विषय में कांग्रेस कहती है। साधारण सामान्य शब्दों को कोग्रेस द्वारा पास

किए गए कानून वि.सित करते हैं और उन्हें आश्चर्यजनक अर्थ प्रदान करते हैं।"[1] कांग्रेस या विधानपालिका द्वारा संविधान की धाराओं के अनुसार कानून बनाने की शक्ति 'निहित शक्तियों' (Implied Powers) के सिद्धान्त पर आधारित है। उदाहरणतय: संविधान केवल 'कार्यपालिका विभाग' के शब्द का प्रयोग करता है परन्तु विकासित नहीं करता। इन विभागों की व्याख्या कांग्रेस द्वारा पास किए गए कानून द्वारा ही कीजाती है। कांग्रेस ने ऐसे बहुत से कानून पास किए हैं जिसके आधार पर अमेरिका के आधुनिक विभागों का संघटन किया जा सका। पुराने राज्य विभाग तथा खजाना विभागों के साथ-साथ कई नए विभाग जैसे स्वास्थ्य (Health), विद्या तथा सार्वजनिक कल्याण (Education and Welfare) तथा सुरक्षा विभाग (Defence) जोड़े जा सके हैं। इसी तरह कानूनों के द्वारा इसी संवैधानिक शब्द के अधीन कई नई संघीय संस्थाएं बनाई गई हैं, जैसे संघीय व्यापार आयोग (Federal Trade Commission) अथवा राष्ट्रीय मजदूर सम्पर्क बोर्ड (The National Labour Relations Board)। इस तरह कांग्रेस के पास किए गए कानूनों ने संयुक्त राज्य अमेरिका के न्यायाविभाग का संघठन किया है। कांग्रेस के कानूनों द्वारा ऐसे समाजिक तथा आर्थिक सरक्षण भी अमेरिका के लोगों को दिए जा सकते है, जिनका अधिकार फ़ांस, इटली अथवा भारत में संविधानों द्वारा लोगों को प्राप्त हैं। इनमें ऐसे अधिकार शामिल हैं, जैसे काम करने का अधिकार(Right to work) अच्छे जीवन-स्तर प्राप्त करने का अधिकार (Right to a decent standard of living), अवकाश तथा विराम का अधिकार (Right to Rest and Leisure) इत्यादि शामिल हैं। सन् 1930 के बाद कल्याणकारी योजना (New Deal) के साथ कांग्रेस ने कई ऐसे एक्ट पास किए जैसे दी नेशनल लेबर एक्ट (National Labour Act), दी सोशिल सक्यूर्टी एक्ट (The Social Security Act), दी फेयर लेबर स्टैंडर्ट एक्ट (The Fair Labour Standard Act) इत्यादि, जिनके कारण संविधान के ढांचे के अन्दर ही सरकार के ढांचे में महत्वपूर्ण परिवर्तन किए जा सके, ताकि संयुक्त राज्य अमेरिका एक कल्याणकारी राज्य (Welfare State) बन सके। इस प्रकार संविधान की धाराओं या शब्दों की छत्रछाया में विधानपालिकाओं द्वारा संघीय तथा राज्य स्तर पर ऐसे कानून लगातार बनाए जा सके हैं जिन्होंने सरकार को समय की आवश्यकतानुसार विकसित किया तथा बदला।

3. अधिशासनिक आदेश (Administrative Orders) :—आग तथा रे (Ogg and Ray) के मतानुसार "यद्यपि (कार्यपालिका) आदेशों का क्षेत्र निश्चिन

---

1. "Ferguson and McHenry : op. cit....p. 65.

"The Constitution is also what Congress says, its simple general phrases may be elaborated by statutes to give them unexpected meaning."

है और सीमित भी है तो भी कार्यपालिका (संविधान) की व्याख्या करती है, लागू करती है और इसका विकास करती है।"[1] अमेरिका के कई महान राष्ट्रपतियों ने इस सिद्धान्त को अपनाया है कि संविधान की व्याख्या करने का उन्हें भी अधिकार है। इसी आधार पर राष्ट्रपति लिंकन (President Lincoln) ने यह कहा था कि संविधाभ के अनुसार दक्षिणी राज्य कभी भी संघ से बाहर नहीं थे। राष्ट्रपति जानसन (Johnson) विल्सन (Wilson) और फ्रैंकलिन डी. रूजवैल्ट (Franklin D. Roosevelt) ने इस बात का दावा किया कि वे कार्यपालिका के कर्मचारियों को निकाल सकते हैं और इसके लिए संविधान अनुसार उन्हें सीनेट की स्वीकृति नहीं चाहिए। राष्ट्रपति फ्रैंकलिन डी० रूजवैल्ट (D. Roosevelt) ने यहां तक कहा कि संविधान की धाराएं इतना विशाल अर्थ रखती हैं कि इनके साए में महत्वपूर्ण सुधार तथा कल्याणकारी योजनाओं को अपनाया जा सकता है। उसने इस दावे के साथ-साथ बहुत से ऐसे कदम उठाए और सिद्ध कर दिया कि उसका विचार गलत नहीं। इस तरह सयुक्त राज्य के मुख्य कार्यपालिका अधिकारी (Chief Executive or the President) ने संविधान को कई स्थानों पर सुधारने और विकसित करने में महत्वपूर्ण योगदान दिया है।

4. न्यायालयों की व्याख्या (Judicial Interpretations) :– संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान के इतिहास में अमेरिका की सर्वोच्च न्यायालय ने महत्वपूर्ण भाग लिया है। अमेरिका का संविधान संक्षिप्त सरल और सामान्य शब्दों तथा वाक्यों से पूर्ण हैं। जिनकी व्याख्या कई प्रकार से की जा सकती है। और सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय इन शब्दों की व्याख्या करते हैं। मुख्य न्यायाधीश ह्यूग्स (Chief Justice Hughes) ने कहा था। हम "संविधान के अधीन हैं, परन्तु संविधान वह है जो न्यायालय बनाते हैं।" ("We are under the Contitution but the Constitution is what the Judges say it is.") सर्वोच्च न्यायालय के सैकड़ों निर्णयों ने कांग्रेस को निहित शक्तियां (Implied powers) के सिद्धान्त के आधार पर बेशुमार शक्तियां प्रदान की है। 'निहित शक्तियों' का आधार मुख्य न्यायाधीश मार्शल (Chiel Justice John Marshall) का 1819 के प्रसिद्ध मुकद्दमें मैकोलश बनाम मैरीलैंड (Mcculloch v. Maryland) में निर्णय देते

---

1. Ogg and Ray : op. cit....p. 31.

"Although restricted by the [nature of functions to some what narrow scope, the executive branch also interprets, applies and adds. In the exercise of their powers, many presidents have taken and mainiained positions virtually settling eonstitutionel questions previously constered open, or even giving the constitution some meaning or application never before attributed to it."

हुए कांग्रेस की एक राष्ट्रीय बैंक को चार्टर की शक्ति को वैध बतलाते हुए दिया। मार्शल (Marshall) ने कहा था। "हमें यह कभी नहीं भूलना चाहिए कि हम संविधान की व्याख्या करते हैं .....और संविधान आने वाले समय के लिए बना है। जिसके लिए इसे मनुष्य को उलझनों को हल करने के लिए समयानुकूल बनाना चाहिए।" ("We must never forget that it is a constitution we are expounding......a constitution intende to endure for ages to come, and consequently, to be adaptedd to the variouss crisis of human affairs.")

इस निर्णय के आधार पर संविधान को एक लचीला रूप दे दिया गया, ताकि समय अनुसार इसे आसानी से लागू किया जा सके। कई लोग मार्शल के इस विचार का विरोध करते हैं, परन्तु इसके अतिरिक्त जनता की आवाज़ अमेरिका में इस संविधान के लचीली व्याख्या का समर्थन करती है। इस प्रकार रैडफोर्ड टरूमैन इत्यादि (Redford, Truman & Others) के शब्दों में "सैकड़ों ऐसे मुकद्दमों की सूची दी सकती है जिसमें सर्वोच्च न्यायालय ने नई सामजिक तथा आर्थिक अवस्था, नए तकनीकी विकास और बदलती हुए सामाजिक मूल्यों के संविधान को अनुकूल बनाया है।"[1] उदाहरणतय: कांग्रेस की इस शक्ति को कि यह राज्यों के बीच व्यापार का नियन्त्रण कर सकती है, ऐसा रूप दिया गया है कि कांग्रेस रेल-गाड़ियों, टैलीवीज़न तथा वायुयानों पर अपना नियन्त्रण स्थापित कर सकी है। इसे यह भी शक्ति प्राप्त है कि यह अन्तर्राष्ट्रीय मोटरकारों की चोरी को रोके, खाने पीने की वस्तुओं तथा दवाइयों की शुद्धता के लिए नियम तथा स्तर निश्चित करे, भेद-भाव और जातियता को रोके तथा मज़दूरों और मालिकों के बीच सामूहिक सौदेबाज़ी (Collective Bargaining) के लिए ऐसी संस्थाएं बना सके जिनसे हड़तालों को रोका जा सके। आग तथा रे (Ogg and Ray) तो यहां तक कहते हैं कि इन्हीं 'निहित शक्तियों "के कारण संविधान में यदा-कदा संशोधन की आवश्यकता नहीं पड़ी और "राष्ट्र के इतिहास के प्रारम्भ से ही सर्वोच्च न्यायालय एक "लगातार संविधानिक सम्मेलन के रूप में संविधान के व्याख्या करती रही है तथा इसको विकसित

---

1. Redford, Truman and others op. cit....p. 104.

"Hundreds of Cases could be listed in which the Supreme Court has adopted constitutional provisions in this manner to new social and economic conditions, new technology, and social values."

और विशाल बनाती रही है।"

5. अभिसमय (Conventions) :—रैडफोर्ड ट्रूमैन इत्यादि (Redford, Truman & Others) के शब्दों में "अमेरिका की शासन प्रणाली तथा संविधाना में विकास और परिवर्तन केवल संशोधनों, न्यायिक निर्णयों और विधायन द्वारा ही नहीं हुआ है। बहुत से महत्वपूर्ण नियम प्रशासकीय प्रथाओं द्वारा बने हैं और इतने लम्बे समय तक उनका पालन किया जाता है कि वे प्रशासन के अभिसमय का रूप धारण कर लेते हैं।"[1] कांग्रेस की समितियां इन प्रथाओं की एक अच्छी मिसाल है। इन्हीं अभिसमयों द्वारा राष्ट्रपति का चुनाव प्रत्यक्ष हो गया है। इसी प्रकार राष्ट्रपति का मन्त्रिमण्डल (Cabinet) तथा राष्ट्रपति के कांग्रेस को सन्देश सेनीटोरियल कार्टसी (Senatorial Courtesy) पृथक्करण के सिद्धान्त के होते हुए भी कार्यपालिका तथा विधानपालिका में सहयोग और समन्वय उत्पन्न करते हैं। अमेरिका के संविधान का एक महत्वपूर्ण अभिसमय अमेरिका की दल प्रणाली है। इन अभिसमयों का महत्व अमेरिका के लिखित संविधान में उतना ही है जितना इंगलैंड के अलिखित संविधान में इन का महत्व है।

राजनैतिक परिवर्तनों द्वारा विकास (Change through Political Developments) :—संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधानिक विकास में तीन राजनैतिक परिवर्तनों ने बहुत महत्वपूर्ण काम किया है। यह तीन संस्थाएं राजनैतिक (Political parties), मतदान में विस्तार (Expansion of Suffrage), तथा सुसंघठित समुदाय (Organised interest groups) हैं। संयुक्त राज्य का संविधान जब लिखा गया था तो कोई राजर्नतिक दल नहीं था। और संविधान निर्माता अनुकूल भी नहीं समझते थे। परन्तु संविधान लागू होने के कुछ ही समय पश्चात अमेरिका में दो धड़े बन गए। एक धड़े को फ़ैड्रलिस्ट कहते थे और इसके नेता एडम्ज हैमलिटन तथा जै (Adams, Hamilton and Jay) थे। और दूसरा धड़ा (Anti-Federalist) धड़ा था। जिसके मुख्य नेता जैफरसन और मैडीसन (Jafferson and Madison) थे। 19वीं शताब्दी के प्रारम्भ के बाद इन धड़ों ने अमेरिका में दो-दलीय प्रणाली (Two-Party System) को जन्म दिया जो आज भी चल रहा है। अमेरिका के संविधान निर्माताओं की इच्छा के विरुद्ध राज-

---

1. Ibid...p. 109.

"Not all the developments and changes in the American governmental system are made through the formal process of amendment, judicial decisions, or legislation. Many significant rules of the game in American government have been made through governmental practices that were followed long enough to become customary and accepted procedures.

नैतिक दलों के विकास ने गणराज्य को समाप्त नहीं किया, वलिक इसको समय अनुकूल चलाने के लिए संविधानिक मशीन में तेल का काम किया है। इनके द्वारा ही पृथक्करण के सिद्धान्त पर बनी हुई सरकार बहुत हद तक सहयोग और समनव्यपूर्ण काम कर सकी है।

दूसरी मुख्य संस्था जिसने संविधान को वास्तविक लोकतन्त्रतात्मक रूप दिया है, मतदान का विस्तार है। 1790 में अमेरिका की 13 रियासतों में 20 लाख व्यक्ति बसे हुए थे जिनमें केवल 120000 को मत देने का अधिकार था। 1820 और 1850 के मध्य राष्ट्रपति जैक्सन (Jackson) के विचार अनुसार "एक व्यक्ति एक मत" (One man One vote) के द्वारा मतदान में विस्तार हुआ। सम्पत्ति की योग्यता को समाप्त कर दिया गया और 21 वर्ष से ऊपर आयु के गोरे मनुष्यों को मताधिकार दिया गया। 15वीं संशोधन के बाद धीरे-धीरे आधुनिक व्यसक मताधिकार को अपनाया गया जिससे महत्वपूर्ण लोकतन्त्रात्मक परिवर्तन हुआ।

तीसरी मुख्य राजनैतिक संस्थाएं सुसंघटित समुदाय या (Pressure groups and interest groups) हैं।

इनमें महत्वपूर्ण संस्थाएं राष्ट्रीय विद्या समुदाय (The National Educational Association) The AFI-CIO, राष्टीय किसान सभा (The National Farmer Union) इत्यादि हैं जो आज अमेरिका के प्रशासन तथा राजनैतिक जीवन में प्रभाव शाली स्थान रखती है।

निष्कर्ष :—इस प्रकार अमेरिका का संविधान भले ही संक्षेप्त लेखपत्र है तो भी यह स्थिर न होकर के गतिशील है। **फरगुसन और मैकहैनरी** (Ferguson and Mc Henry) के शब्दो में **"प्रारम्भ में संविधान सरकार के ढांचे के रूप में था। और समय के साथ एक संजीव लेखपत्र बन गया है। यद्यपि लिखित और कभी-कभी संशोदित, इसने अमेरिकन लोगों के जीवन के विकास के साथ-साथ विकास किया है......"**[1] इस प्रकार आग तथा रे (Ogg and Ray) का मत है कि अमेरिका का संविधान एक वहती हुई सरिता के समान है जो समयानुसार बढ़ती रहा है और आज यह **"सजीव शब्दों तथा अमर व्यक्तियों के कार्यों का सम्मिश्रण हैं, आधुनिक संविधान इस प्रकार एक और मार्शल, जैकसन, लिंकन, विल्सन, होम्ज, सैनिटर नोटिस और फ्रैंकलिन डी. रूजवैल्ट जैसे महान व्यक्तियों की देन है दूसरी ओर**

1. Ferguson and McHenry op. cit...p. 66.
"Originally oniy a skeletal framework of govenment, the constitution became a living document though written and infrequently amended, it has kept pace with the American people...".

ैमिल्टन, मैडीसन, फ्रैंकलिन और मोरिस की रचना है।"[2]

संघीय व्यवस्था
(Federal System)

अंग्रेजी शब्द फैडरेशन (Federation) लैटिन शब्द फियोडिस (Feodns) से वना है, जिसका अर्थ है, सन्धि या समझौता। इस प्रकार संघात्मक सरकार ऐसी शासन प्रणाली है जिसमें कुछ स्वतन्त्र राज्य अपनी इच्छानुसार कुछ सामुहिक हितों की पूर्ति के लिए एक केन्द्रीय सरकार का निर्माण करते हैं, और अपने स्थानीय तथा निजी समस्याओं का समाधान अपनी अपनी निजी सरकारों द्वारा करते हैं। इस प्रकार इस शासन प्रणाली में दोहरी शासन प्रणाली होती है – राष्ट्रीय हितों के लिए संघीय सरकार तथा प्रान्तीय सरकार होती हैं। आधुनिक संघात्मक सरकारों में संयुक्त राज्य अमेरिका का संघ महत्त्वपूर्ण स्थान रखता है और स्विटज़रलैंड (Switzerland) को छोड़कर आधुनिक संसार में सवसे पुराना संघ शासन हैं। स्विट्ज़रलैंड का संघीय संधिधान मध्यकाल के स्विस परिसंघ (Swiss Confederation) से शुरू होता है और इसका वर्णन "The Federalist" में कोई स्थानों पर मिलता है। आधुनिक संसार में संघ शासन संयुक्त राज्य अमेरिका की ही देन है। इस शासन की सफलताओं से प्रभावित होकर संसार के अनेकों देशों में इसको अपनाया गया है। इन देशों में केनेडा (Canada) आस्ट्रेलिया (Australia) रूस (Russia) भारतपर्ष (India) पाकिस्तान (Pakistan) दकिणी अमेरिका के देश तथा दूसरे महायुद्ध के बाद जोगोस्लाविया (Yugoslavia) पश्चिमी जर्मनी (W. Germany) तथा इन्डोनेशिया (Indonesia) इत्यादि शामिल हैं।

प्रो० सी० एफ० स्ट्रांग (C. F. Strong) के अनुसार ":संयुक्त राज्य अमेरिका का संविधान संसार का एक सम्पूर्ज संघीय संविधान है।"[1] इसी प्रकार डा० के० सी० विहयर (K. C. Wheare) भी संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान को कनेडा, आस्ट्रेलिया तथा स्विट्ज़रलैड की भान्ति पूर्ण संघात्मक संविधान कहता है। इसका कारण यह है कि संयुक्त राज्य अमेरिका की संघ व्यवस्था में संघींय सरकार की तीनों

---

1. Ogg and Ray op. cit....33.

"As the living word and deed of living men, the constitution of our times is the work of John Marshall, Andrew Jackson; and Abraham Lincoln of Woodrow Wilson, Mr. Justice Holmes, Senator Norris and Franklin D. Roosevelt—no less trully than of Hamilton, Madison, Franklin and Morris."

2. Strong, C. F. : "Modern Political Constitution"...p. 108.

"The constitution of the United States is the most completely federal constitution in the world."

मुख्य विशेषताएं है पूर्ण रूप से मिलती हैं। प्रथम, संघ का संविधान देश का सर्वोच्च कानून है। द्वितीय अमरीकी संघ में शक्तियों का सपष्ट विभाजन मिलता है, तृतीय संघ संविधान की व्याख्या के लिए संघीय न्यायलय पूर्णत: स्वतन्त्र है। यदि किसी संविधान में इन तीनों गुणों को देखा जाए तो अमेरिका का संघ निश्चय ही एक उत्तम संघ व्यका एक उदाहरण है जिसमें यह तीनों विशेषताएं स्पष्ट रूप से मिलती हैं।

संविधान की सर्वोच्चता (Supremacy of the Constitution)—डा० वियर (Wheare) के कथनानुसार "**एक सरकार को संघात्मक बनाने के लिए संविधान चाहे लिखित या अलिखित ही सर्वोच्च होना चाहिए।**"[1] इसका अभिप्राय यह है कि संघात्मक देश में संविधान देश का सबसे ऊंचा कानुन होना चाहिए तथा विधान पालिका द्वारा पास किये गये कानून संविधान के अनुसार ही होने चाहिएं। संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान का अनुच्छेद VII संविधान को देश का सर्वोच्च कानुन घोषित करता है। इस अनूछेद के अनूसार संविधान तथा संयुक्त राज्य के वे कानुन हैं जो इसके अनुसार हो और सभी सन्धियां जो संयुक्त राज्य अमेरिका द्वारा की जायें देश का सर्वोच्च कानून होंग ...."

न्यायपालिका की सर्वोच्चता (Supremacy of the Judiciary)—संघ प्रणाली को सफल बनाने के लिए एक सर्वोच्च स्वतन्त्र तथा निष्पक्ष न्यायपालिका की आवश्यकता है। सर्वोच्च न्यायपालिका संविधान की रक्षा करता है और केन्द्र तथा इकाई की सरकारों को अपने अपने क्षेत्राधिकार में रखती है। केन्द्र तथा प्रान्तों में पैदा होने वाले झगड़ों का निपटारा न्यायपालिका द्वारा ही किया जाता है इस प्रकार न्यायापालिका संविधान की रक्षक है। अमेरिका के संविधान निर्माता इस तथ्य से परिचित थे और इसलिए उन्होंने संयुक्त राज्य अमेरिका की सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court) को सर्वोच्चता प्रदान की। हैमलिटन (Hamilton) के मतानुसार "कानून की व्याख्या करना न्यायपालिका का वास्तविक क्षेत्राधिकार है। वे इस बात को देखें यदि विधानपालिका द्वारा पास किया गया कानून देश के मौलिक कानून (संविधान) से टकराता है, तो संविधान को ऊंचा समझकर उस कानून को अवैध घोषित कर दें।" अमेरिका में न्यायपालिका के महत्त्व का वर्णन करते हुए न्यायधीश फ्रैंकफर्टर (Frankfurter) ने कहा है कि "वास्तव में सर्वोच्च न्यायालय ही संविधान है।" अमेरीकी संघ की सफलता के लिए न्यायापालिका की सर्वोच्चता का वर्णन करते हैं, न्यायाधीश होम्ज़ (Holmes) लिखता है "यदि सर्वोच्च न्यायालय राज्यों की विधियों को असंवैधानिक घोषित करने के अधिकार से वंचित हो जाये तो हमारा संघ(अमेरिका) अवश्य खतरे में पड़ जायेगा।" इस प्रकार एक अच्छे संघ के लिए जिस स्वतन्त्र तथा सर्वोच्च न्यायलय की आवश्यकता होती है, संयुक्त राज्य अमेरिका में इस आवश्यकता को सर्वोच्च न्याया-

1. Wheare, K. C. : "Federal Governments"......p. 53.
"If a government is to be federal, its constitution, whether it be written or unwritten, must be supreme."

लय (Supreme Court) पूर्णत: पूरा करता है ।

शक्तियों को विभाजन (Distribution of powers)—अमेरिका के संविधान के अनुसार संघीय सरकार को केवल उन्हीं शक्तियों का प्रयोग करती है, जो संविधान का अनुच्छेद 1 (Art. I. Section VIII) इसे स्पष्ट रूप से प्रदान करता है, जो निम्नलिखित हैं—

1. संयुक्त राज्य की सम्पत्ति के आधार पर ऋण लेना,

2. विदेशों तथा राज्यों के वीच और रैड-इन्डयन कवीलों से व्यापारिक सम्वन्ध कायम करना ।

3. संयुक्त राज्य अमेरिका में नागरिकता प्राप्ती के नियम निश्चित करना,

4. मुद्रा तथा उसका मूल्य का नियन्त्रण करना, और विदेशी मुद्रा का मूल्य निश्चित करना और नापतोल का स्तर निश्चित करना,

5. नकली नोट और नकली मुद्रा के लिए दण्ड विधान वनाना,

6. डाक तार इत्यादि का प्रवन्ध,

7. विज्ञान तथा उपयोगी कलाओं का प्रोत्साहन,

8. सर्वोच्च न्यायालय के अतिरिक्त छोटे न्यायलय स्थापित करना,

9. समुद्री डाकू तथा लुटेरों के विरुद्ध या ऐसे अन्तर्राष्ट्रीय कानून के उल्लंघन के लिए दण्ड विधान वनाना,

10. युद्ध तथा सन्धि इत्यादि की घोषणा करना,

11. सैना का निर्माण,

12. नौसैना का निर्माण तथा प्रवन्ध,

13. संघ के कानून को लागू करने, विद्रोह को दवाने तथा विदेशी आक्रमण को खत्म करने के लिए सैनिक कार्यवाही करना,

14. संघ में नए राज्यों को शामिल करना,

15. इन ऊपर दी गई सभी शक्तियों को लागू करने के लिए कानून निर्माण करना और इन कानूनों को संविधान अनुसार लागू करना ।

संविधान के दसवें संशोधन ने संघीय शक्तियों को और भी निश्चित करते हुए कहा "कि वे शक्तियें जो संविधान ने संघीय शासन को नहीं दी है, या उनके वारे में राज्यों पर कोई रोक नहीं लगाई है, वे सभी शक्तियां राज्यों तथा जनता की शक्तियां होंगी ।" इस प्रकार अमेरिका संविधान संघीय शक्तियों की व्याख्या करता है और उनके अतिरिक्त सभी वची खुची शक्तियों को राज्यों को सौंप देता है । केवल इतना ही नहीं यदि संघीय सरकार इन शक्तियों का किसी भी रूप में उल्लंघन करे तो सर्वोच्च न्यायलय उसे अवैध घोषित कर सकती है । इन वातों से यह स्पष्ट हो जाता है कि अमेरिका के संविधान के अनुसार राज्यों के पास केन्द्रीय सरकार की अपेक्षा वहुत अधिक शक्तियां हैं ।

निहित शक्तियां (Implied powers) संविधान के अनुच्छेद 1, उपबन्ध VIII (Art. I, Sect. VIII) में लिखी हुई शक्तियों को लागू करने के लिए कांग्रेस को यह शक्ति प्रदान की है कि वह इन शक्तियों के लिए तथा संविधान में दी गई अन्य संघीय शक्तियों के लिए कानून बनाये तथा लागू करो । इस लचीली धारा के कारण संयुक्त राज्य अमेरिका में राष्ट्रीय सरकार की सीमा पर काफी मतभेद उत्पन्न हुआ । हैमीलटन (Hamilton) तथा उसके अनुयायिओं ने यह दावा किया कि कांग्रेस को, इस धारा के अनुसार, स्पष्ट दी गई शक्तियों से अधिक शक्ति प्राप्त है । दूसरी ओर जैफरसन (Jefferson) तथा उसके समर्थकों ने इस बात पर ज़ोर दिया कि संघीय सरकार की शक्तियां संविधान पूर्णत: निश्चत करता है और उससे परे इसे कोई शक्ति नहीं दी जा सकती । संक्षेप में इन दो विरोधी पक्षों का मत यह था कि एक दल राष्ट्रीय या संघीय शक्तियों को राज्यों के मुकाबले में बढ़ाने के हक में था जबकि दूसरा संघ की शक्ति को सीमित रखने के हक में था ।

मुख्य न्यायधीश मार्शल (John Marshall) ने मैकाल्श बनाम मेरीलैण्ड (Mcculoch v. Maryland) के मुकदमे में राष्ट्रीय शक्तियों के विस्तार के हक में फैसला दिया ।मेरीलैण्ड (Maryland) राज्य ने बाल्टीमोर (Baltimore) में संयुक्त राज्य बैंक (United States Bank) की शाखा पर नोट जारी करने पर कर लगाया । बैंक की शाखा के खजांची ने इस कर को देने से इन्कार कर दिया । इस पर दो सैद्धान्तिक प्रश्न उत्पन्न हुए पहला यह था कि संयुक्त राज्य का किसी राज्य में बैंक को चर्टर दे सकता है ? दूसरा प्रश्न यह था कि क्या कोई राज्य केन्द्रीय बैंक की शाखा पर मुद्रा जारी करने के लिए कोई कर लगा सकता है ? इन दोनों प्रश्नों का फैसला सर्वोच्च न्यायलय ने संघीय सरकार के हक में किया और "निहित शक्तियों" (Implied Powers) के सिद्धान्त को स्थापित किया। मुख्य न्यायधीश मार्शल (Marshall) ने फैसला देते हुए कहा ।

"हम इसे स्वीकार करते हैं कि सरकार की शक्तियां सीमित हैं और इसे सीमाओं से ऊपर नहीं उठना चाहिए, परन्तु हमारा यह विचार है कि संविधान की उचित व्याख्या राष्ट्रीय विधानपालिका को यह स्वेच्छा देती है, कि उन शक्तियों को जो इसे दी गई हैं तथा अपने कर्त्तव्यों को पूरा करते के लिए, ऐसे कार्यों को करे और ऐसे ढंग से करे जो जनता के लिए लाभदायक हों ।"[2]

---

1. "The pawers of the government are limited, and its powers are not to be transcended. But we think the sound construction of the constitution must allow to the national legislature that discretion with respect to the means by which the power it confers will enable that body to perform the high duties assigned to it in a manner most beneficial to the people.'.

(C. J. Marshall)

आग तथा रे (Ogg and Ray) का कथन है "इन शब्दों में छिपे हुए सिद्धान्त को सामान्य स्वीकृति मिल गई और आज यह सिद्धान्त हमारे संवैधानिक कानून में सुदृढ़ है।" केवल इतना ही नहीं बल्कि सामाजिक तथा आर्थिक परिवर्तनों, युद्ध और आर्थिक विषय में पुराना विरोध कम होने से निहित शक्तियों "[1]का सिद्धान्त आजकल ऐसे ढ। से लागू किया जा रहा है जिसका मार्शल तथा उसके न्यायधीश साथियों ने कभी स्वप्न भी नहीं लिया था "[1]

संघीय शक्तियों में वृद्धि (Growth of Federal Power)—1913 में 16वें संवैधानिक संशोधन द्वारा संघीय सरकार की प्रत्यक्ष आयकर लगाने का अधिकार मिल गया। इस संशोधन के वर्ष से राष्ट्रीय सर्वोच्चता या केन्द्रीय शक्तियों के बढ़ने का का युग आरम्भ होता है। इस संशोधन ने राज्यों और संघ सरकार के बीच आय तथा आर्थिक स्थिति में वांशिगटन या केन्द्रीय सरकार को राष्ट्र का केन्द्र बना दिया। राष्ट्रपति विल्सन (Wilson) ने 1916 में राष्ट्रीय मार्ग के बनाने का कार्य पूरा किया और उसके बाद पहले महायुद्ध को भी पूरा किया। इन बड़ी बड़ी योजनाओं के लिए केन्द्रीय सरकार को कर्ज तथा अन्य साधनों से राष्ट्रीय आय को बहुत बढ़ाना पड़ा। राष्ट्रपति रुजवैल्ट (Roosevelt) की कल्याणकारी योजना (New Deal) ने केन्द्रीय सरकार की शक्ति को और भी बढ़ा दिया। दूसरे महायुद्ध आ तथाधुनिक सुरक्षा विभाग के लिए योंजनाओं ने केन्द्रीय सरकार को राज्यों के मुकाबले में बहुत महत्त्वपूर्ण स्थान दे दिया है।

दूसरे 1913 के बाद सर्वोच्च न्यायालय के निर्णयों के आधार पर राष्ट्र के आर्थिक ढांचे पर भी संघीय नियन्त्रण स्थापित हो गया, जिसके फलस्वरूप देश की ऐसी महत्वपूर्ण योजनायें जिनका सम्बन्ध खेती, मजदूरी उद्योगों का नियन्त्रण, अन्तर्राज्य व्यापार रेडियो तथा टैलीविजन, जहाजरानी, हवाई मार्ग तथा राष्ट्रीय मार्ग इत्यादि, से है। कुछ समय के लिए सर्वोच्च न्यायालय ने इस कार्यक्रम में बाधा डालने का प्रयत्न किया। 1935 और 1936 में "National Industrial Recovesy Act" को अवैध घोषित किया गया। परन्तु 1937 के बाद सर्वोच्च न्यायालय ने उत्पादन, खेती तथा मालिक मजदूर सम्बन्धों में संघीय सरकार के विस्तृत अधिकारों को स्वीकार कर लिया। 1941 में सर्वोच्च न्यायालय ने "The National

---

1. Ogg and Ray : Essential of American Government"...p. 66

"The principles here laid down gained general acceptance and are today fimly embedded in our constitutional law. Not only so, but as, the result of social aud economic changes, of wartime and depression crises and of diminishing popular aversion to government regulation, the implied-powers concept is in now applied in directions and in situation of which Marshall and his black-robed colleagues never dreamed"

रूप धारण कर चुके हैं।[1]" इस तरह अमेरिका के संघ के विषय में यह कहा जा सकता है कि यह एक ऐसा संघ है जिसके ढांचे के पीछे विशेष सिद्धान्त काम नहीं करते बल्कि यह एक ऐसा संगठन है जो आज समय की मांग के अनुसार कई कारणों से केन्द्र प्रधान हो गया है। भले ही 1781 का संविधान एक शक्तिशाली संघीय सरकार के लिए नहीं बनाया गया था और राज्यों को अधिक शक्तियां दी गई थीं और उनके आर्थिक साधन भी पर्याप्त थे। आज स्थिति बिल्कुल इसके उल्ट है। संविधान में बहुत से संशोधन न होने पर भी केन्द्र राज्यों के मुकाबले में बहुत शक्तिशाली हो गया है और उसकी आर्थिक स्थिति इतनी सुदृढ़ हो गई है कि आज राज्यों को अमेरिका में भी, भारत संघ के राज्यों की तरह, केन्द्र के आर्थिक अनुदान (grants) का आश्रय लेना पड़ता है। परन्तु इसका अर्थ यह नहीं कि आज अमेरिका के राज्यों का अस्तित्व बिल्कुल समाप्त हो गया है। वास्तव में अमेरिका के राज्य अपने कार्यों को आज भी कुशलता पूर्वक चला रहे हैं जैसे 19वीं शताब्दी में चलाते थे। संघ शक्तियों का विकास केवल कुछ ही क्षेत्रों में हुआ है, अन्य क्षेत्रों में राज्यों का महत्व ज्यों का त्यों बना हुआ है। इसलिए फर्गुसन तथा मैकहैनरी (Ferguson and McHenry) ठीक ही कहते हैं कि "**संघीय केन्द्रीकरण राज्यों के महत्व को लगातार अपेक्षक रूप से कम करता रहेगा। जैसे बीमा, सामाजिक सेवायें, कृषि, सरकारी उद्योग और साधारण व्यापार पर राष्ट्रीय नियन्त्रण बढ़ रहा है जैसे विद्या तथा उसके साथ सम्बन्धित क्षेत्र में विकास होगा जिसके लिए संघ से पैसे और नियन्त्रण की आवश्यकता होगी तो इस क्षेत्र में अनुदान (grants-in-aid) और बढ़ेगी, किन्तु राज्य तथा उसकी स्थानीय प्रशासकीय इकाईयें आज भी लोगों के जीवन को सुखी बनाने में महत्वपूर्ण काम कर रहे हैं।**"[2]

---

1. "Politics and Government in the United States.'......op. ct.... p. 129-30

"Through amendments, court interpretation, statutory development, custom, and political institutional growth, the Philadelphia constitution 1787 and the federal system have been modernized and retold to confront the problems of running industrial isation in an age of clashing world empires and weapons of total destruction.'

2. Ferguson and McHenry, op. cit......P. 115 "Federal Centralization will continue to reduce the relative importance of the states as national Control over insurance, Public utilities, agriculture, Social service, and general business increases. Grants-in-aid may expand to general education and other fields, reemphasizing that, although Federal financing and Control over policy are mounting, the state and its local Subdivisions still play an important role in administering functions close to the people served."

Questions

1. "The American Constitution," wrote wilson, "is scarcely less than the British, a living and fecund system." Discuss.
2. Describe the procedure by which the constitution of U. S. A. can be amended.
3. "It has been not static but dynamic, a Darwinian, not a Newtonian affair." (Munro) Discuss.
4. What are the salient features of the American federal system ? Compare it with that of Switzerland.
5. "We do no longer live under a genuine federal system in the United States." (Griffith) Discuss..
6. "Welfare legislation has increased the powers of the federal government." Discuss the truth of this statement as applied to the United States.

5

कार्यपालिका
(EXECUTIVE)

राष्ट्रपति : उपराष्ट्रपति : मंत्रिमंडल
(President : Vice-President : Cabinet)

संयुक्त राज्य अमेरिका (U. S. A,) के संविधान के अनुच्छेद II (Art. II, Section I) के अनुसार संयुक्त राज्य अमेरिका की कार्यपालिका शक्तियां राष्ट्रपति में निहित हैं।"[1] परन्तु यह अनुच्छेद राष्ट्रपति की वास्तविक शक्तियों तथा स्थिति के बारे में कोई स्पष्ट परिचय नहीं देता। वास्तव में आज संयुक्त राज्य अमेरिका के राष्ट्रपति की शक्तियां केवल संविधान के शब्दों पर आधारित नहीं हैं। संविधान के शब्दों के साथ साथ आज अमेरिका के राष्ट्रपति की विशाल स्थिति बहुत कुछ उन लोगों पर भी निर्भर है जिन्होंने पिछले 180 वर्षों में इस पद को सम्भाला और इन शक्तियों का प्रयोग किया। फरगुसन और मैकहैनरी (Ferguson and McHenry) ने बड़े सुन्दर शब्दों में लिखा है कि "मंगल से आने वाला व्यक्ति अमेरिका के संविधान को पढ़ते हुए समझेगा कि राष्ट्रपति एक कमजोर कार्यपालिका है जो बहुत हद तक कांग्रेस की इच्छा के अधीन है। वह हमारी (अमेरिका) शासन प्रणाली को "कांग्रेस की सरकार" कहेगा परन्तु उन शक्तिशाली पुरुषों जैसे जैफरसन, जैक्सन, लिंकन, क्लीवलैंड, थियोडर रूजवेल्ट, विलसन और फ्रैंकलिन

---

1. "the executive power shall be vested in a President of the United States of America.'

(American Constitution : Art. II, Section I)

रूजवैल्ट (तथा कैनेडी)—जिन्होंने इस पद को सम्भाला है, इस पद को आधुनिक संसार के अत्यन्त शक्तिशाली कार्यपालिकाओं में से एक बना दिया है।"[1] अमेरिका के राष्ट्रपति की यह अद्वितिय स्थिति मैक्स बैलाफ (Max Beloff) के विचार में "इस बात से है कि वह एक साथ राज्य का सर्वोच्च अधिकारी है, सेनापति तथा कार्यपालिका का मुख्या है......राज्य के सर्वोच्च अधिकारी और सरकार की शक्तियों का सम्भालना, लोकतंत्रात्मक संविधानों में एक अजीब और असाधारण मिश्रण है जो संयुक्त राज्य से परे संसार के केवल उन्हीं देशों में मिलता है जो अमरीकी आदर्श को अपनाते हैं।"[2] इन मतों से यह स्पष्ट है कि अमेरिका का राष्ट्रपति आज आधुनिक संसार में एक बहुत शक्तिशाली अधिकारी है और उसकी विशाल स्थिति केवल सविधान के शब्दों पर निर्भर नहीं है बल्कि इस बात पर भी आधारित है कि इस पद को संसार के कुछ महान व्यक्तियों ने सम्भाला और इस पद में अन्य देशों के तीन अलग अलग मुख्य अधिकारियों की शक्तियें मिली हुई हैं। अमेरिका का राष्ट्रपति इंगलैण्ड या जापान के सम्राट की तरह राज्य का सर्वोच्च अधिकार तथा मुखिया है। द्वितीय यह अमेरिका की विशाल और सुशस्त्र सेनाओं का मुख सैनापति है और इसके साथ साथ इंगलैण्ड के प्रधान मंत्री की तरह सरकार के कार्यपालिका विभाग का वास्तविक अधिकारी है। इस प्रकार इस पद में अन्य सरकार की बहुत सी शक्तियां इकट्ठी मिली हुई हैं।

---

1. Ferguson and McHenry : "the American System of Goverr ment." "The "Man from mars" reviewing the American Constitutior might see the president as a weak executive, subject to a larg extent to the will of congress. He might call our system, as did th young Woodrow Wilson," Congressional Government." But th forceful men who have held the Presidency—Jefferson, Jackson Lincoln, Cleveland, Theodore Roosevelt, Wilson aud Frankli Roosevelt- have built the office into one of the most powerfu executive posts in the modern world"

2. Max Beloff : "The America Federal Government"...P. 63 "The President of the United States derives his unique position from the fact that he is at once Head of State, Commander-in-Chief, and the head of the executive branch of government...The combination of the formal leadership of the State with the exercise of governmental responsibilities is one which is unusual in democratic constitutions, and which, outside the United States, is found almost exclusively in those constitutions directly derived from the American model."

संविधान और राष्ट्रपति (Constitution and President)—सन् 1787 में जब संवैधानिक कन्वेन्शन ने अमेरिका का संविधान तैयार किया तो करीब सभी सदस्यों में कार्यपालिका के ढांचे पर सहमति थी। परिसंघ (Confederation) में कोई प्रथक कार्यपालिका नहीं थी। इसके अतिरिक्त करीब सभी राज्यों में राज्यपाल भी एक आदर्श व्यक्ति था। उस समय इंगलैण्ड में सम्राट जार्ज तृतीय (George III) की तानाशाही ने भी कन्वेन्शन के सदस्यों को मौंटस्क्यू (Montesquieu) तथा लॉक (Locke) के शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त को अपनाने के लिए मजबूर कर दिया मैडीसन (Madison) के नोटस (Notes) यह बतलाते हैं कि कुछ लोगों ने अवश्य ही यह कहा कि कार्यपालिका को विधानपालिका पर आधारित होना चाहिए। परन्तु राष्ट्रीय कार्यपालिका के विरुद्ध किसी ने भी कोई आवाज़ नहीं उठाई। कन्वेंशन में इस बात पर भी चर्चा की गई कि कार्यपालिका क्या एक व्यक्ति में निहित होनी चाहिए या प्राचीन रोम की भांति दो विभिन्न सभाओं में होनी चाहिए, या कुछ व्यक्तियों के हाथ में होनी चाहिए। अन्त में 7—2 बहुमत से यही निश्चय किया गया कि कार्यपालिका केवल एक व्यक्ति में निहित होनी चाहिए और उसे "राष्ट्रपति" (President) का नाम दिया गया। यहां तक की उसके लिए किसी परामर्श समिति (advisory council) या मंत्रिमंडल की भी रचना नहीं की गई।

चुनाव-विधि (Selection Process)—पैनसलवानियां (Pennsylvania) के प्रतिनिधि जेम्ज़ विल्सन (James Wilson) ने संविधान सभा में राष्ट्रपति के प्रत्यक्ष चुनाव का प्रस्ताव रखा था। परन्तु और प्रतिनिधियों ने इस प्रस्ताव का समर्थन नहीं किया। संविधान सभा में अधिकांश प्रतिनिधि राष्ट्रपति के कांग्रेस द्वारा चुनाव के हक में थे और इस विधि को वर्जीनिया तथा न्यूजर्सी योजनाओं में भी रखा गया। अन्त में बहुत वाद विवाद के बाद निर्वाचन मंडल (electoral college) विधि या अप्रत्यक्ष चुनाव को स्वीकार किया गया। फरगुसन और मैकहैनरी (Ferguson and McHenry) का मत है कि "निर्वाचन मंडल विधि को इसलिए अपनाया गया क्योंकि यह एक मिली जुली योजना थी। इसके निर्माताओं का विश्वास था कि इस विधि में विधानपालिका से कार्यपालिका की स्वतन्त्रता के गुण तथा अप्रत्यक्ष लोकप्रिय निर्वाचन के गुण विद्यमान हैं।"[1] राज्य निर्वाचन मंडल के लिए अपने सदस्य किस प्रकार चुनेंगें इसका निर्णय राज्यों पर ही छोड़ दिया

---

1. Ferguson and McHenry : op. cit... P· 288

"The electoral-college mode of selection eventually chosen was a compromise. Its craftsman believed it combined the virtues of independence from the legislative branch with indirect popular participation."

गया। 1800 में इस विधि के अनुसार जैफरसन (Jefferson) तथा बर (Burr) में "टाई" पड़ गई। दोनों को 73-73 मत मिले इसलिए अन्त में यह फैसला कि उनमें से कौन राष्ट्रपति चुना जाये और कौन उपराष्ट्रपति चुना जाये, यह निर्णय प्रतिनिधि सदन पर छोड़ दिया गया। जिसमें जैफरसन को राष्ट्रपति चुना गया। इस स्थिति को सुधारने के लिए 1804 में बाहरवां संशोधन पास किया गया जिसमें राष्ट्रपति तथा उपराष्ट्रपति के चुनाव के लिए अलग मत देने का ढंग लागू किया गया।

राष्ट्रपति का निर्वाचन
(Election of the President)

हावर्ड पैनीमन (Howard Penniman) के कथनानुसार "हर चार वर्ष के बाद राष्ट्रपति का चुनाव अधिकांश अमेरीकनज के लिए उनकी सबसे महत्वपूर्ण तथा रोमांचकारी राजनैतिक कार्यवाही है। इसका कारण ढूंढना कठिन नहीं है। (संयुक्त राज्य अमेरिका) एक महान बहुभाषी, बहुजातीय तथा बहुधर्मीय देश है जिसे राष्ट्रीय एकता का प्रतीक चाहिए, और यह प्रतीक उसका राष्ट्रपति है।"[1]

सांवैधानिक विधि (Constitutional provision)—आग तथा रे (Ogg and Ray) के शब्दों में "संयुक्त राज्य अमेरिका के "राष्ट्रपति का चुनाव एक ऐसा महान तथा शानदार समारोह है कि इसकी मिसाल संसार भर में कहीं नहीं मिलती"[2] और अन्य देशों के मुकाबले में राष्ट्रपति का चुनाव देश की लगातार कार्यवाही हैं। चुनाव का आज तरीका बहुत लम्बा, खर्चीला और पेचीदा है। इसलिए जैसे ही एक व्यक्ति राष्ट्रपति के पद को ग्रहण करता है और इस पद की उलझनों में उलझ जाता है, अमेरिका के लोग अगले चार साल बाद होने वाले राष्ट्रपति के चुनाव की तैयारी शुरू कर देते हैं। धीरे धीरे इस महान नाटक के अलग अलग दृश्य चलते रहते हैं जबकि एक दिन फिर अमेरिका के करोड़ों मतदाता फिर नये राष्ट्रपति का चुनाव करते हैं।

---

1. Penniman, Howard : choosing a President." (The American Review, oct., 1968 vol. XIII No I)...P. 30

"Electing a President every four years is for the great majority of Americans their most exciting and deliberate Political activity. The reason for this is not hard to find. A country so heterogeneous in national origins, geography, race and religion needs a unifying Symbol, and that symbol is the president."

2. Ogg and Ray : op. cit...p.

"The pageant of a presidential election in this country is, indeed, the most remarkable thing of its kind anywhere."

किन्तु अमेरिका के संविधान निर्माताओं ने राष्ट्रपति के चुनाव में आधुनिक शानदार समारोह तथा हल्ले-गुल्ले की कोई कल्पना नहीं की थी। वे इस निर्वाचन के बड़े शांति पूर्ण और सीमित मतदाताओं तथा अप्रत्यक्ष प्रणाली को पसंद करते थे। इसलिए उन्होंने राष्ट्रपति के चुनाव के लिए निर्वाचन मंडल (electoral college) प्रणाली को अपनाया संविधान के अनुच्छेद II (Art II) के अनुसार निर्वाचन मंडल के चुनाव का ढंग है "प्रत्येक राज्य, जैसे उसकी विधानपालिका चाहे, उतने निर्वाचकों को चुने जितने उस राज्य के कांग्रेस के लिए सीनेटर तथा प्रतिनिधि चुने जा सकते हैं परन्तु कोई भी सीनेटर या प्रतिनिधि संयुक्त राज्य की सरकार का कर्मचारी या ऐसा व्यक्ति नहीं होना चाहिए जिसे कोई लाभप्रद पद प्राप्त हो।"

"निर्वाचक अपने ही राज्यों में इकट्ठे होंगे और दो व्यक्तियों के लिए मत देंगे जिनमें से कम से कम एक उनके राज्य का निवासी नहीं होना चाहिए।"

उसके बाद वे "उन व्यक्तियों की लिस्ट तैयार करेंगे जिन्हें मत दिया गया है और यह भी लिखेंगे कि कितने कितने मत प्राप्त हुए हैं; इस सूचि को वे अपने हस्ताक्षर और सर्टीफिकेट सहित संघीय राजधानी में सीनेट के सभापति को भेज देंगे।"

"सीनेट का सभापति सीनेट तथा प्रतिनिधि सदन के सदस्यों के सामने इन्हें खोलेगा और मतों की गिनती करेगा।"

जिस व्यक्ति को सबसे अधिक मत प्राप्त होंगें वह राष्ट्रपति बनेगा; यदि किसी भी व्यक्ति को मतों का बहुमत प्राप्त न हो तो दो या उससे अधिक समान मत प्राप्त करने वाले व्यक्तियों को प्रतिनिधि संदन के सदस्य फिर मत देंगे और इस प्रकार अगर किसी व्यक्ति को बहुमत मिल जाता है तो वह राष्ट्रपति चुना जायेगा। किन्तु इस मत गणना में प्रतिनिधि सदन में एक राज्य को केवल एक ही मत डालने का अधिकार होगा।

जो व्यक्ति दूसरा स्थान प्राप्त करेगा उसे उप-राष्ट्रपति चुना जायेगा।

इस विधि के अनुसार जो व्यक्ति सबसे अधिक निर्वाचन मंडल के मत प्राप्त करता था उसे राष्ट्रपति और दूसरे नम्बर पर आने वाले व्यक्ति को उपराष्ट्रपति चुना जाता था। इस प्रणाली से सन् 1800 के चुनाव में झगड़ा पड़ गया। जैफरसन तथा बर (Jefferson and Burr) को 73-73 मत प्राप्त हुए और इस प्रकार इस बात का निर्णय, कि उनमें से कौन राष्ट्रपति होगा और कौन उपराष्ट्रपति, प्रतिनिधि सदन पर छोड़ दिया गया जिसने जैफरसन को राष्ट्रपति और बर को उप-राष्ट्रपति चुना। इसी "टाई" के कारण 1804 में 12वां संशोधन किया गया जिसके अनुसार राष्ट्रपति तथा उपराष्ट्रपति के लिए अलग अलग मत देने के ढंग को अपनाया गया।

व्यावहारिक प्रणाली (Popular Election) :—राष्ट्रपति के चुनाव की

संवैधानिक विधि बहुत थोड़े से समय के लिए लागू रही। 19वीं शताब्दी के प्रारम्भ के साथ ही, संविधान निर्माताओं की इच्छा के विरुद्ध, राजनैतिक दलों ने राष्ट्रपति के पद के लिए उमीदवार चुनने शुरू कर दिए। निर्वाचक मण्डल के निर्वाचकों को भी राजनैतिक दलों ने चुनना शुरू किया और इस प्रकार निर्वाचक केवल अपने दल के उमीदवारों को राष्ट्रपति तथा उप-राष्ट्रपति चुनने लगे। इस प्रकार निर्वाचक मंडल (electoral college) केवल मतों को गिनने की एक मशीन बन गया और तब से आज तक इसकी यही स्थिति है। निर्वाचक मण्डल के निर्वाचक दलों द्वारा मनोनीत किये जाते हैं और उनके राज्यों में चुनाव के बाद वे केवल अपने दल के उमीदवारों को ही मत देते हैं। इस तरह संविधान की अप्रत्यक्ष चुनाव-प्रणाली आज प्रत्यक्ष रूप धारण कर चुकी है।

अमेरिका में आज राष्ट्रपति का चुनाव संसार के अन्य देशों के चुनाव के मुकाबले में अधिक लम्बा, पेचीदा तथा खर्चीला है। राष्ट्रपति के चुनाव के लिए संघर्ष वर्ष के प्रारम्भ में शुरू हो जाता है इसमें पहला बड़ा कदम जुलाई या अगस्त के महीने में दो मुख्य दलों द्वारा राष्ट्रीय सम्मेलनों में अपने दलों के उमीदवारों को राष्ट्रपति के लिए मनोनीत करना हैं। रैडफोर्ड ट्रूमैन इत्यादि (Redford, Truman and Others) के मतानुसार **"राष्ट्रपति के चुनाव के मार्ग को दो भागों में बांटा जा सकता है। प्रथम मनोनीत (nomination) जिसमें एक उमीदवार को अपने दल के नेताओं को यह मनवाना होता है कि वे उसे दल का नेता चुने। दूसरा भाग वह लम्बा और पेचीदा चुनाव-अभियान (Compaign) है जो अन्त में निर्वाचन दिन और सफल हो जाने पर व्हाईट हाऊस (White House) में समाप्त होता है।"**[1]

दल द्वारा उमीदवार का चुनाव (Nomination) राष्ट्रपति के चुनाव के लिए पहला चरण दल द्वारा किसी व्यक्ति को दल का नेता चुनना है। यह बात इतनी आसान नहीं जितनी दिखाई पड़ती है। थ्यिूडर व्हाईट (Theodore H. White) 1960, राष्ट्रपति कैनेडी के चुनाव के विषय में लिखता है कि कैनेडी (Kennedy) ने राष्ट्रपति के चुनाव लड़ने के लिए नेता बनने के लिए अभियान 1956 में शुरू किया। अक्तूबर 1959 में उसने अपने घर पर कुछ विश्वासनीय मित्रों की सभा बुलाई और उन्हें डैमोक्रेटिक दल के समस्त अमेरिका में फैले नेताओं तथा प्रभावशाली व्यक्तियों से मिलने तथा कन्वैसिंग (convassing) करने के लिए कहा। संयुक्त राज्य के अलग अलग भागों में एक दल के लगभग 3000 नेता या प्रभावशाली व्यक्ति बिखरे हुए होते हैं जो दल के सम्मेलन (Convention) के लिए प्रतिनिधि चुने जा सकते हैं और जिनके हाथ दल के नेता का चुनाव होता है। 1964 में

---

1. "Politics and Government in the United State" op. cit...p. 263
"The road to the Presidency is divided into two sections. The first is the path to nomination.......The second half of the road is the Compaign trail that leads to election night and the White House."

डैमोक्रेटिक सम्मेलन (Democratic Convention) में ऐसे 2318 डैलीगेटस थे। इन व्यक्तियों पर यह सिद्ध करना बड़ा जरूरी होता है कि उक्त उमीदवार राष्ट्रपति चुनाव में दल को विजयी बना सकता है। यह काम काफी कठिन होता है क्योंकि दल में कई व्यक्ति नेता बनने के इच्छुक होते हैं।

प्रारम्भिक क्षेत्र (Primaries) :—राष्ट्रपति के प्रारम्भिक क्षेत्र (presidential primaries) अमेरिका की एक विशेष संस्था है। संयुक्त राज्य अमेरिका के 50 राज्यों में केवल 15 राज्य और कोलम्बिया का जिला सम्मेलन के डैलीगेट प्रारम्भिक क्षेत्रों द्वारा चुनता है। इन प्रारम्भिक क्षेत्रों में प्रत्येक राज्य का अलग-अलग कानून है जिसका दोनों दल पालन करते हैं। इन क्षेत्रों में इस बात की जांच पड़ताल होती है कि कौन सा व्यक्ति लोगों के मत अधिक संख्या में प्राप्त कर सकता है। 1952 में न्यूहैम्फशायर (New Hamphshire) के प्रारम्भिक क्षेत्र में जनरल आइजनहावर (Eisenhower) ने पहली बार यह सिद्ध किया कि वह कितने अधिक मत प्राप्त कर सकता है। जिसके आधार पर रिपब्लिकन दल में इसके प्रतिद्वंदियों ने उसके हक में अपने नाम वापस ले लिए और अन्त में वह रिपब्लिकन दल का नेता चुना गया। इस प्रकार 1960 में पश्चिमी वर्जीनियां (West Verginia) के प्रारम्भिक क्षेत्र में कैनेडी की विजय ने उसे डैमोक्रेटिक दल का नेता बनाने में बहुत सहायता दी।

अभिरुचि-मत (Preference-Polls) :—कुछ राज्यों में, जैसे आरेगान (Oregan) मैरीलेंड (Maryland) या पैनसलवानिया (Pennsylvania), में राष्ट्रपति प्रारिम्भक क्षेत्र नहीं हैं। उसके स्थान पर लोक अभिरुचि-मत (preference-vote) की प्रणाली है जिसके अनुसार दल सम्मेलन में शामिल होने वाले डैलीगेटस को मतदाताओं की अभिरुचि (preference) अनुसार अपने मत देने होते हैं।

राष्ट्रपति के प्रारम्भिक क्षेत्र के चुनाव में बहुत पैसा खर्च होता है जिसके कारण कई उमीदवार इसमें शामिल ही नहीं हो सकते या अपना दिल दल सम्मेलन से पहले ही छोड़ देते हैं। 1952 में आईजनहावर (Eisenhower) को लगभग 2,500,000 डालर अर्थात 17,500,000 रुपए खर्च करने पड़े। 1960 में इस खर्च को सहन न करने के कारण डैमोक्रेटिक का नेता हुवर्ट हैम्फ्रे (Hubert Humphrey) अपने दल के दूसरे उमीदवार कैनेडी (Kennedy) के मुकाबले में हार गया।

राष्ट्रीय-सम्मेलन (National Convention) :—राष्ट्रपति के चुनाव में दूसरा महत्वपूर्ण चरण दलों के महासम्मेलन (National Convention) द्वारा राष्ट्रपति के पद के लिए उमीदवार का निर्वाचन है। इन दल-सम्मेलनों का आरम्भ 1832 में हुआ जब डैमोक्रेटिक दल ने जैकसन (Jackson) को राष्ट्रपति के पद के लिए अपना उमीरवार चुना। यह दल सम्मेलन किसी कानून या अमेरिका के संविधान पर आधारित नहीं हैं बल्कि प्रथाओं या अभिसमयों पर आधारित हैं।

सम्मेलन का संगठन (Organisation of Convention) :—दलों के

सम्मेलन का संगठन एक भारतीय मेले के समान होता है, जिसमें दल के सम्मेलन के लिए प्रतिनिधि देश के 50 राज्यों में से प्रारम्भिक क्षेत्र (primaries) या अन्य तरीकों से चुने जाते हैं। इन प्रतिनिधियों की संख्या लगभग 1500 होती है। इनके अतिरिक्त इतनी ही हाफ़-डैलीगेट और हाफ-अलटरनैट (Half-alternate) डैलीगेटस चुने जाते हैं जिससे कुल डैलीगेटों की गिनती लगभग 3000 हो जाती है। इन डैलीगेटों के अतिरिक्त वहुत वड़ी संख्या में टैलीविज़न-संवादाता तथा कारीगर और सैंकड़ों प्रैस रिपोर्टज़ भी शामिल होते हैं, जिनका सम्बन्ध केवल अमेरिका के समाचार पत्रों से ही नहीं वल्कि विदेशी पत्रिकाओं से भी होता है।

सम्मेलन में खूब धूम-धाम, और शोर-शरावा होता है क्योंकि उम्मीदवारों के सैंकड़ों समर्थक उनकी कन्वैंसिंग के लिए वहां पर इकट्ठे होते हैं। अलग उम्मीदवारों के समर्थक समर्थन के लिए प्रदर्शन वाज़े-गाजे तथा वहुत वड़े-वड़े पोस्टरों इत्यादि से करते हैं। यह सम्मेलन अक्सर वड़े-वड़े सुसज्जित हालों में होता है जिसमें 15 या 20 हज़ार व्यक्ति वैठ सकते हैं।

अमेरिका के दोनों मुख्य राजनैतिक दलों—डैमोक्रेटिक तथा रिपब्लिकन—के सम्मेलन एक प्रकार के हैं अर्थात् उनमें एक ही प्रकार का कार्यक्रम रखा जाता हैं। सव से पहले एक (Committee on Credentials) नियुक्त की जाती है जो प्रत्येक डैलीगेटस के पत्र इत्यादि देखकर उन्हें शामिल होने की आज्ञा देती है। दूसरे नम्बर पर फिर "प्लेटफार्म समिति" (Platform Committee) चुनी जाती है। 1960 में डैमोक्रेटिक दल के सम्मेलन में इस समिति के 108 सदस्य थे, जो लगातार चार दिन तक विभिन्न उम्मीदवारों के समर्थकों की अपने उम्मीदवारों के हक में दलीलों को सुनते रहे। इस समिति की वैठकें खुले आम होती है और इसके सामने हर तरह की दलीलें पेश की जा सकती हैं।

इसके पश्चात वास्तविक सम्मेलन का आरम्भ होता है। जिसमें अमेरिका के लोगों को दल के उम्मीदमार के लिए वोट देने के लिए अपील की जाती है और दूसरे दल की मिट्टी खराव की जाती हैं। इसके वाद मत द्वारा यह निश्चित किया जाता है कि उन व्यक्तियों में से जो दल का राष्ट्रपति के चुनाव के लिए उम्मीदवार वनाना चाहते है, कौन अधिक लोकप्रिय है, और किसे दल का नेता चुना जाए। 1952 में रिपब्लिकन दल के उम्मीदवारों में से 597 मत आइज़नहावर (Eisenhower) को मिले और टैफट (Taft) को 500 मत, वाकी 101 मत तीन और उम्मीदवारों में वंट गए। इस प्रकार आईजनहावर को भले ही सवसे ज्यादा मत मिले किन्तु वह 50% से कम थे। दोवारा मतों की गिनती में वहुत से डैलीगेटस ने आईज़नहावर के हक में मत डाले, जिस पर आईज़नहावर को 841 और टैफट (Taft) को केवल 284 मत मिले जिसके कारण आईज़नहावर को सर्व समिति से सम्मेलन ने राष्ट्रपति चुनाव के लिए दल का नेता चुन लिया। कई वार मतों की गिनती इससे

भी अधिक वाद करनी पड़ती हैं। इसी ढंग से उपराष्ट्रपति के उम्मीदवार के लिए भी चुनाव भी किया जाता है।

चुनाव अभियान (Compaign) :—संयुक्त राज्य अमेरिका के आज लगभग 1180,00000 मतदाता हैं। जिनमे 1964-65 के दो सिवल राईटस एक्ट (Civil Rights Acts) के बाद, इन एक्टों ने अमेरिका के हवशियों (Negroes) को पहली बार पुर्णतय: मताधिकार दिया, तीस लाख से ऊपर हवशी (Negroes) भी शामिल हैं। अमेरिका के 50 राज्यों में फैले हुए हैं। इन राज्यों का क्षेत्र भारत से तीन गुणा बड़ा है इस कारण अमेरिका में राष्ट्रपति चुनाव के लिए मतदताओं तकपहुंचा और उनमें किसी एक उम्मीदवार के लिए प्रचार करना बहुत पेचीदा, बड़ा, तथा खर्चीला काम है। संसदीय प्रणाली में इतने लम्बे चौड़े स्तर पर निर्वाचन अभियान की आवश्यकता नहीं होती क्योंकि प्रत्येक सदस्य का भले ही वह देश का प्रधानमन्त्री क्यों न हो बहुत सीमित क्षेत्र ही होता है। संसदीय प्रणाली में संसार भर में इस समय भारत का निर्वाचन क्षेत्र (Electoral District for Parliament) सबसे बड़ा है, और इसमें केवल 7 से लेकर 8 लाख तक व्यक्ति होते हैं। इसके मुकाबले में इसका अन्दाज़ा लगाना आज भारतीय विद्यार्थी के लिए कि अमेरिका में कितना खर्च और प्रयत्न चाहिए, आसान होगा यदि वह केवल इसी बात का ध्यान रखें कि अमेरिका के राष्ट्रपति का क्षेत्र इतना बड़ा है कि उसमें 17 करोड़ व्यक्ति शामिल हैं।

दल सम्मेलन के अन्त के बाद अमेरिका के दल और उम्मीवार जुलाई से नवम्बर तक लोगों में प्रचार का कार्य करते हैं। इस कार्य के लिए वे अपने दलों के नेताओं की जीवनियों तथा बेशुमार ऐसे पत्र और पोस्टर इत्यादि छापते हैं जिनमें दल के सत्तारूढ़ हो जाने पर देश में कार्य करने की चर्चा की जाती है। उम्मीदवार रेलगाड़ी-मोटर, हवाईजहाज़, रेडियो, टैलीवीज़न के प्रयोग द्वारा देश में नगरों गांवों तथा छोटी से छोटी जगहों में फैले हुए मतदाताओं तक पहुंचते हैं। इस चुनाव अभियान में बहुत खर्च होता है। सन् 1964 के चुनाव में, जिसमें डैमोक्रेटिक दल के लिंडन बी. जानसन (Lyndon B. Johnson) रिपब्लिकन दल के उमीदवार गोल्ड वाटर (Barry M. Goldwater) के मुकाबले में विजयी हुए थे, दोनों दलों का लगभग 36,000,000 या 25 करोड़, 20 लाख रुपया खर्च हुआ। 1968 के चुनाव में विजयी रिपब्लिकन नेता रिचर्ड निकसन (Richard E. Nixon) के दल का खर्च 12,000,000 या 8 करोड़ 40 लाख रुपए से ऊपर हुआ।

टैलीविज़न (Television) :— आज राष्ट्रपति के चुनाव अभियान में टैलीविज़न का बहुत बड़ा महत्व है क्योंकि इस द्वारा अमेरिका के करोड़ों घरों में बैठे हुए लोग राष्ट्रपति के लिए उमीदवारों की बातचीत और वाद विवाद सुन पाते हैं मिशीगन विश्वविद्यालय खोज केन्द्र (The University of Michigan's

Survey Research Centre) के अनुसार "टैलीविज़न राष्ट्रपति - चुनाव अभियान में आज अत्याधिक सूचना तथा प्रभाव का साधन है"[1] रैडफोर्ड ट्रूमेन तथा अन्य (Redford, Truman and others) ठीक ही कहते हैं कि "टैलीविजन राष्ट्रपति-चुनाव अभियान का अभिशाप तथा आर्शीवाद है—अभिशाप इसलिए क्योंकि इस पर होने वाला खर्च इतना अधिक होता है कि दल का दिवाला पिट सकता है और आर्शीवाद इसलिए क्योंकि इसके द्वारा उमीदवार प्रत्येक (अमेरिकन) घर तक पहुंच सकता है।"[2] 1960 में कैनेडी और निकसन वाद-विवाद से टैलीविज़न का निर्वाचन-अभियान में महत्व बड़ा। टैलीविज़न पर दलों के प्रोग्राम के विषय में उमीदवार उसी प्रकार वाद-विवाद करते हैं। जैसे किसी एक विषय पर कालिज में सटुडेंट यूनियन (Students Union) द्वारा आयोजित वाद-विवाद प्रतियोगिता (Debate) होती है। 1964 में निर्वाचन अभियान में कुल खर्च का 35% या 12,600,000 डालर टैलीविज़न पर खर्च हुआ। इसी प्रकार 1968 में रिपब्लिकन दल ने राष्ट्रपति चुनाव अभियान के कुल खर्च का 70% टैलीविज़न पर खर्च किया और लगभग इतना ही डैमोक्रेटिक दल ने।[3]

निर्वाचन मंडल (Electoral College) :—निर्वाचन मंडल आज केवल संवैधानिक अपौरचिकता (Formality) है। प्रत्येक दल अपने उमीदवार के लिए अमेरिका के 50 राज्यों में निर्वाचक मंडल के सदस्यों के चुनाव के लिए अपने उमीदवार खड़ा करता है। लीप वर्ष के नवम्बर मास के पहले मंगलवार के दिन निर्वाचक मंडल के सदस्यों का प्रत्यक्ष-समान टिकट (The Winner-take-all System) द्वारा चुनाव होता है और उसी दिन आज यह पता चल जाता है कि कौन सा उमीदवार राष्ट्पति बनेगा और उसे कितने मत प्राप्त होंगे क्योंकि दिसम्बर के दूसरे बुधवार को जब निर्वाचक संविधान अनुसार राष्ट्रपति के लिए अपने अपने राज्यों की राजधानी में मत डालते हैं तो दलों के प्रतिनिधियों के रूप में यह पहले ही मालूम होता है कि वे अपने दल के उमीदवार को ही मत देगें। इस अभिसमय ने संवैधानिक ढांचे के अन्दर ही अमेरिका के राष्ट्रपति चुनाव प्रणाली को अप्रत्यक्ष से

1. Penniman. Howard op. cit......p. 38

"......television is the major source of information and influence in presidential compaign......"

2. Redford, Truman and Others "Politics and Government in the United States"......p. 280

"Television is bane and blessing of compaign politics bane because its expenses can drive a party close to bankruptcyand blessing because it brings a close up view of the candidates into virtually every house hold."

3. Times, Asia Edition, Nov. 15, 1968 .....p. 11

प्रत्यक्ष बना दिया है। 20वें संशोधन के अनुसार अगले वर्ष की 6 जनवरी को सीनेट का अध्यक्ष कांग्रेस के दोनों सदनों की संयुक्त बैठक में मतों की गिनती करता और कानूनी तौर पर जीतने वाले व्यक्ति की घोषणा कर देता है। 20 जनवरी को नया राष्ट्रपति अपने पद को ग्रहण करता है और राष्ट्रपति पद की शपथ लेता है[1] और इस तरह यदि कोई दुर्घटना न हो तो 4 वर्ष के लिए वह राष्ट्रपति का पद सम्भालता है।

दोष (Defects) :—

1. **राज्यों में निर्वाचकों का चुनाव** (Procedure in States) :—इस विधि के अनुसार राज्यों में निर्वाचक मंडल के लिए निर्वाचकों का चुनाव राज्यों की विधानपालिकाओं पर छोड़ दिया गया था। परन्तु लगभग 100 वर्ष से अब सभी राज्य निर्वाचकों ने चुनाव के लिए प्रत्यक्ष-समान-टिकट प्रणाली को अपना लिया है। इसका अर्थ यह होता है कि यदि एक दल के निर्वाचकों की लिस्ट के लिए बहुमत मिले तो इस राज्य के सभी निर्वाचक उस दल के हो होंगे। उदाहरणतया 1960 में जॉन कैनेडी (John F. Kennedy) के दल को इलीनाएस (Illinois) राज्य में केवल 50·1% बहुमत मिला और इस बहुमत के कारण राज्य के समस्त 26 निर्वाचक कैनेडी के दल के चुने गए।

2. **अल्प-संख्यक राष्ट्रपति** (Minority President) :—निर्वाचक मंडल प्रणाली के अनुसार निर्वाचक मण्डल एक स्थान पर इकट्ठा नहीं होता। सभी निर्वाचक अपने अपने राज्यों की राजधानी में मत डालने के लिए इकट्ठे होते हैं। निर्वाचक आज प्रत्यक्ष रीनि से राज्यों के मतदाताओं द्वार चुने जाते हैं और इस निर्वाचन में अमेरिका के दोनों मुख्य दल-डैमोक्रेटिक तथा रिपवलिकन दल-अपने सदस्य चुनाव के लिए मनोनीत करते हैं। इस प्रणाली का सबसे बड़ा दोष यह है कि इसके कारण कई बार ऐसे व्यक्ति राष्ट्रपति चुने जाते हैं। जिन्हें जनता के मत कम मिलते हैं परन्तु निर्वाचक मंडल के मत अधिक मिलते हैं। ऐसे राष्ट्रपतियों को मत-गणना के अनुसार 50% से भी कम मत प्राप्त होते हैं परन्तु उन्हें निर्वाचक मंडल के 50% से अधिक मत प्राप्त हो जाते हैं और इस प्रकार अल्पमत मिलने पर भी वह राष्ट्रपति चुना जाता हैं। 1789 से आज तक 46 राष्ट्रपति चुनाव हुए हैं जिनमें 15 चुनाव में राष्ट्रपति अल्पमत प्राप्त करके चुने गए। इन 15 चुनावों में जो मुख्य व्यक्ति राष्ट्रपति इस प्रकार चुने गए उनमें एडमज (John Adams, 1854), लिंकन (Abraham Lincoln, 1860), वुड्रो विलसन (Woodrow Wilson, 1912), ट्रूमैन (Truman, 1948) जान राफ़ कैनेडी (John F. Kennedy, 1960) तथा वर्तमान राष्ट्रपति रिचर्ड निक्सन (Richard Nixon 1968) शामिल हैं।

---

1. "I do solemnly swear (or affirm) that I shall faithfully execute the office of the president of the United States and will to the best of my ability preserve, protect and defend the constitution of the U. S. A."

इस बात को समझने के लिए निम्नलिखित तालिकाएं दी जाती है—

1964 और 1968 में राष्ट्रपति के चुनाव के राज्यों के निर्वाचक मत :—

कुल मत=538

राज्य (State)	मत (Votes)
1. अलबामा (Albama)	10 व
2. अलासका (Alaska)	3 न
3. एरीजोना (Arizona)	5 न
4. अरकैंसाज़ (Arkansas)	6 व
5. कैलेफोर्निया (California)	40 न
6. कैलोरोडो (Calorado)	6 न
7. कैनक्टीकट Connecticut)	8 ह
8. डैलवेरा (Delaware)	3 न
9. फलोरीडा (Florida)	14 न
10. जार्जिया (Georgia)	12 व
11. हवाई (Hawaii	4 ह
12. इडाहो (Idaho)	4 न
13. इलानायस (Illinois)	26 न
14. इंडियाना (Indiana)	13 न
15. आई जोवा (Iowa)	9 न
16. कैनसास (Kansas)	7 न
17. कैंटकी (Kentucky)	9 न
18. लूईज़ियाना (Louisiana)	10 व
19. मैन (Maine)	4 ह
20. मैरीलैंड (Maryland)	10 ह
21. मैसाचुस्टेस (Massachusetts)	14 ह
22. मिशीगन (Michigan)	21 ह
23 मनिसटा (Minnesota)	10 ह
24. मिसिसपी (Mississippi)	7 व
25. मिसूरी (Missouri)	12 ह
28. नवेदा (Nevada)	3 न
29. न्यूहैमीशायर (New Hampshire)	4 न
30, न्यूजर्सी (NewJersey	17 न
31. न्यूमैक्सीको New Mexica)	4 न
32 न्यूयार्क (New York)	43 ह
33. नार्थकैरोलीना (North-Carolino)	13 न
34. नार्थ डैकोटा North-Dakotta)	4 न
35. ओहियो (Ohio)	26 न
36. आकलैमा Oklahoma)	8 न
37. औरगान (Oregon)	6 न
38. पैनसलवानिया (Pennsylvania)	29 ह
39. साउथ कैरोलीना South Carolina)	8 न
40. साऊथ डैकोटा (South Dakota)	4 न
41. टैनेसी (Tennessee)	11 न
42. टैकसाज़ (Texas)	25 ह
43. ऊत: (Utah)	4 न
44. वरमौंट (Vermont)	3 न
45. वर्जीनिया (Verginia)	12 न
46. वाशिंगटन (Washington)	9 ह
47. पश्चिमी वर्जीनिय (West Virginia)	7 ह
48. विसकॉंसिन (Wisconsin)	12 न

26. मोनतेना (Montana) 4 न
27. नैवरेसका (Nebraska) 5 न
49. वायेमिंग (Wyoming) 3 न
50. कौलम्बिया (District Columbia) 3 न

1968 के चुनाव में राष्ट्रपति के लिए तीन उमीदवार थे। (i) रिचर्ड एम. निकसन (Richard M. Nixon) जो रिपबलीकन (Republican) दल के नेता हैं (ii) हवर्ट हम्फरे (Hubert H. Humphery) जो डैमोक्रेटिक (Democratic) दल (iii) वैलस (Grorge C.Wallace)। इनको मत तथा निर्वाचक इस प्रकार पड़े—

उमीदवार का नाम	मत	प्रतिशत	निर्वाचक	परिणाम
1. निकसन (Nixon) (न)	31, 284,746	43·7%	302	निर्वाचित
2. हम्फेरी (Humphrey) ह	30, 948,624	43·5%	191	
3. वैलस (Wallace) (व)	9, 820, 996	12·8%	45	

इससे स्पष्ट होता जाता है कि निकसन को 43·7% मत प्राप्त हुए और 538 में 302 निर्वाचक मत जबकि हैम्फरे को 43·6% मतप्राप्त हुए और 538 में से 191 निर्वाचिक और वलस को 12·8% मत और 45 निर्वाचक प्राप्त हुए। यदि मतों की संख्या अनुसार देखा जाए तो निकसन को कुल मतों के 50% से भी कम मत प्राप्त हुए, परन्तु निर्वाचक मंडल में उसे 50 से अधिक निर्वाचक मत मिले। इसी प्रकार 1960 में डैमोक्रेटिक दल के नेता और राष्ट्रपति कैनेडी को 49·71% मत प्राप्त हुए थे और 303 निर्वाचक मत, जबकि निकसन को 49·55% मत प्राप्त हुए और 219 निर्वाचक मत मिले। इस प्रकार इस प्रणाली का मुख्य दोष यह है कि इसमें अल्पमतों द्वारा राष्ट्रपति चुने जाते हैं, और निर्वाचकों की संख्या भी मतों के अनुसार बराबर नहीं होती, अर्थात जितने निर्वाचक मतों के अनुसार चुने जाने चाहिए उनसे अधिक या कम गिनती में निर्वाचक चुने जाते हैं।

3. खर्चीला (Expensive) :—संयुक्त राज्य अमेरिका के राष्ट्रपति का चुनाव बहुत खर्चीला है। 1965 के चुनाव में रिपबलीकन दल का खर्च $17,000,000 से अधिक था और डैमोक्रेटिक दल का खर्च $10,5000,000 डालर था। 1968 में रिपबलीकन दल का खर्च $12,000,000 डालर से अधिक था और डैमोक्रेटिक दल का खर्च $10,000,000 डालर से अधिक था। इस तरह अमेरिका के राष्ट्रपति चुनाव में एक दल का लगभग 10 करोड़ रुपया खर्च होता है और यह खर्च इतना अधिक है कि आज किसी निर्धन व्यक्ति के लिए चुनाव लड़ना असम्भव है। इसी खर्च के कारण 1960 में कैनेडी के मुकाबले में हम्फरे अपने दल का नेता न बन सका।

4. चुनाव क्षेत्र (Electoral District) :—राष्ट्रपति का चुनाव क्षेत्र बहुत लम्बा चौड़ा हैं और इतने बड़े क्षेत्र में मतदाताओं के साथ सीधा सम्बन्ध स्थापित करना बहुत कठिन है। इसी कारण इस प्रणाली में बहुत अधिक खर्च भी

होता है ।

5. **निर्वाचन और पद ग्रहण में अन्तर** (Gap) :—मैक्स बैलाफ (Max Beloff) के अनुसार बेशक 20वें संशोधन ने राष्ट्रपति के चुनाव और पदग्रहण के अन्तर को 4 मार्च के स्थान पर 20 जनवरी या दो महीने कम कर दिया है तो भी "आधुनिक काल में नवम्बर के चुनाव से लेकर 20 जनवरी तक समय-अन्तर बहुत अधिक है, विशेष रूप से जबकि (अमेरिका में) बाहर जाने वाले प्रशासकीय अधिकारी और अगले (चार वर्ष) में सत्ता सम्भालने वाले प्रशासन में अमेरिका की प्रथाओं अनुसार कोई सहयोग नहीं होता।"[1]

निर्वाचन प्रणाली में सुधार योजना (Proposed Reforms) :—निर्वाचक मंडलीय प्रणाली को दोषों को सुधारने के लिए अभी तक चार सुधार प्रस्ताव रखे गए हैं। परन्तु उनमें से अभी तक कोई स्वीकार नहीं हो पाया।

(i) **प्रत्यक्ष निर्वाचन** (Popular election) :—पहला साधारण सुधार प्रस्ताव यह है कि आधुनिक लोकतंत्रीय प्रणाली को सामने रखते हुए अमेरिका के राष्ट्रपति का चुनाव सीधा, प्रत्यक्ष, लोगों द्वारा होना चाहिए और निर्वाचक मंडल को समाप्त कर देना चाहिए। इस सुधार का विरोध दक्षिणी अमेरिका के छोटे राज्य करते हैं क्योंकि उन्हें इस रीति से जो निर्वाचक मंडलीय प्रणाली द्वारा अधिक प्रभाव प्राप्त है वह समाप्त हो जाएगा। इस प्रस्ताव को संशोधन के रूप में पास कराने के लिए राज्यों का 3/4 बहुमत चाहिये परन्तु इस विरोध के कारण यह प्राप्त नहीं हो सकेगा।

(ii) **निर्वाचकों की समाप्ती** (Abolition of electors) :—दूसरी सुधार योजना 1935 में नैबरासका (Nebraska) के सैनेटर नोरिस (Norris) ने सीनेट में रखी जिसके अनुसार निर्वाचक समाप्त हो जाते हैं और राज्यों के मत सीधे गिन लिए जायें। यह सुझाव सीनेट में 2/3 बहुमत प्राप्त न कर सका इसलिए यह संशोधन का रूप धारण नहीं कर सका।

(iii) **ज़िला निर्वाचन क्षेत्र** (Election District) :—तीसरा सुझाव ज़िला निर्वाचन क्षेत्र द्वारा चुनाव है इस सुझाव को राज्यों में राज्य विधानपालिकायें लागू कर सकती हैं। परन्तु राजनैतिक दलों को कुछ राज्यों में (winner-take-all system) इसलिए पसंद है क्योंकि उन्हें इस रीति से लाभ होता है। इस लिए अमेरिका के दोनों दल इस योजना के बहुत अधिक हक में नहीं हैं। और इसे

---

1. Mex. Beloff "The American Federal Government"......p. 68

"It could be argued that even this gap from the popular election early in November to the inauguration in the second half of January might well be too long under modern conditions, especially since the precedents are against any very substantial measure of collaboration before and between the in coming and outgoing administration."

इस कारण संशोधन का रूप देना असम्भव है।

(vi) **लाज गौसैट योजना** (The Lodge Gossett proposal)—इस योजनानुसार निर्वाचक तथा जनरल टिकट सिसटम को समाप्त कर अनुपातिक मत गणना का सुझाव रखा गया। इसका अर्थ यह था कि राष्ट्रपति के चुनाव में जो मत डालें जायें उनका सही अन्दाजा लग सके। प्रत्येक राज्य में इन मतों की गिनती 3 दशमलव तक की जाये 1948 के चुनाव में इस योजना के अनुसार चुनाव मत राष्ट्रपति टरुमैन (Truman) तथा उसके विपक्षी डिवी (Dewey) ने 261·2 : 225·5 होती जब कि निर्वाचकों की इस चुनाव की वास्तविक अनुपात 303 : 189 थी। 1950 में सैनिट में यह योजना पास हो गई परन्तु प्रतिनिधि सदन ने इसको रद्द कर दिया। इस प्रकार एक ऐसी योजना जिसके अनुसार मतदाताओं और निर्वाचकों के बीच ठीक मत गणना हो सकती थी, वह समाप्त हो गई।

इसके अतिरिक्त कैनेडी (Kennedy) ने 1957 में निर्वाचक मंडल (Electoral college) को समाप्त करने की योजना बनाई, परन्तु उसे कांग्रेस ने अस्वीकार कर दिया। आज स्थिति यह है कि आम जनता इस प्रणाली में सुधार की इच्छुक है, परन्तु किसी कारण से कांग्रेस सुधार के कि ी सुझाव को भी अभी तक अपना नहीं सकी।

कार्यकाल (Term of office)—आज अमेरिका का राष्ट्रपति चार वर्ष के लिए चुना जाता है। संविधान सभा (Convention) में हैमिलटन (Hamilton) इस हक में था कि राष्ट्रपति को जीवन भर के लिए चुना जाये। कुछ लोग छः और सात वर्ष की अवधि को पसन्द करते थे लेकिन शर्त यह थी कि दुबारा कोई भी व्यक्ति चुनाव न लड़े। कुछ लोगों ने दो वर्ष का कार्यकाल कहा। परन्तु अन्त में 4 वर्ष ही निश्चित हो पाया और इसके विषय में कुछ नहीं लिखा गया कि एक व्यक्ति इस पद के लिए 4 वर्ष के बाद फिर चुनाव लड़ सकता है कि नहीं। अमेरिका के पहले राष्ट्रपति वाशिंगटन (Washington) ने दो बार सफल चुनाव लड़ने के बाद तीसरी बार चुनाव लड़ने से इन्कार कर दिया, और इस प्रकार इस प्रथा को जन्म दिया कि एक व्यक्ति दो बार से अधिक राष्ट्रपति का चुनाव नहीं लड़ सकता। इस प्रथा को 1878 में तोड़ने का प्रयत्न किया जब रिपब्लिकन दल ने राष्ट्रपति ग्रांट (Grant) को तीसरी बार चुनाव लड़ने का सुझाव दिया किन्तु कठोर विरोध के कारण ग्रांट ने चुनाव लड़ने से इन्कार कर दिया परन्तु यह प्रथा फ्रैंकलिन डी० रूजवैल्ट (Franklin D. Roosevelt) ने तोड़ दी और वह लगातार चार बार 1932, 1936, 1940 और 1944—में राष्ट्रपति पद के लिए चुना गया। इस घटना का प्रभाव यह हुआ कि अमेरिका की 80वीं कांग्रेस ने 22वां संशोधन पास किया जिसे 1951 में राज्यों की 3/4 विधान पालिकाओं द्वारा स्वीकृति दी गई। इस संशोधन अनुसार अब अमेरिका में कोई भी व्यक्ति दो बार राष्ट्रपति चुनाव में सफल होने के बाद तीसरी बार चुनाव नहीं लड़ सकता।

योग्यताएं (Qualifications)—राष्ट्रपति के लिए संविधान ने तीन मुख्य योग्यताएं निश्चित की हैं। (i) वह कम से कम 35 वर्ष की आयु का हो, (ii) अमेरिका का जन्मजात नागरिक हो, (iii) और कम से कम वह 14 वर्ष तक अमेरिका में रह चुका हो।

राष्ट्रपति का हटाना (Removal)—राष्ट्रपति का चुनाव चार वर्ष के लिए किया जाता है, परन्तु उसे समय से पहले भी हटाया जा सकता है, और उसे हटाने का तरीका महाभियोग का तरीका कहलाता है। अर्थात् यदि राष्ट्रपति संविधान के विरुद्ध जाये तो कांग्रेस उस पर महाभियोग (Impeachment) का मुकद्दमा चलाकर हटा सकती है। प्रतिनिधि सदन राष्ट्रपति पर अभियोग लगाता है और सैनिट उसकी जांच पड़ताल करता है, यदि दोनों सदन ऐसा प्रस्ताव 2/3 से पास कर दे तो राष्ट्रपति को पद से हटाया जा सकता है। लेकिन आज तक कोई भी राष्ट्रपति सफलता पूर्वक महाभियोग द्वारा नहीं हटाया गया केवल राष्ट्रपति जैक्सन पर महाभियोग लगाया गया तथा उसे पास करने का प्रयत्न किया गया परन्तु यह महाभियोग भी एक मत से असफल हो गया। इसलिए यह केवल एक संवैधानिक औपचारिकता ही है।

उत्तराधिकार (Succession)—अमेरिका के संविधान के अनुच्छेद II, उपबन्ध I (Art II. Sect. I) के अनुसार "यदि राष्ट्रपति अपना पद छोड़ दे तो उसके पद को उप-राष्ट्रपति सम्भालता है। यदि उपराष्ट्रपति भी न हो तो संविधान इस बात का निर्णय कांग्रेस पर छोड़ देता है कि उन दोनों की अनुपस्थिति में राष्ट्रपति पद कौन सम्भालेगा।" इस अनुच्छेद अनुसार 1886 में कांग्रेस ने एक कानून बनाया जिसके अनुसार उपराष्ट्रपति के बाद, राज्य मंत्री (Secretary for State) को राष्ट्रपति पद सम्भालने का अधिकार दिया। उसके खज़ाना मन्त्री (Treasury) युद्ध मंत्री (war) इत्यादि को वारी वारी पद सम्भालने का अधिकार दिया गया। अमेरिका के इतिहास में अभी तक कोई ऐसा अवसर नहीं आया जबकि उप-राष्ट्रपति से नीचे किसी व्यक्ति ने राष्ट्रपति पद को सम्भाला हो। अमेरिका के आज तक 7 राष्ट्रपति अपनी अवधि को पूरा करने से पहले समाप्त हो गये जिनमे से लिंकन को 1865 में, गारफील्ड को 1881, मैकनिले (Mckinley) को 1901 और जान कैनेडी (Kennedy) को 1963 में कत्ल कर दिया गया। इनके समाप्त होने के वाद उप-राष्ट्रपति ही राष्ट्रपति के रूप में काम चलाते रहे।

1945 में राष्ट्रपति फ्रैंकलिन रूजवैल्ट (Franklin D. Roosevelt) की मृत्यु के वाद उप-राष्ट्रपति टरुमैन (Truman) राष्ट्रपति बना। उसने 1946 में एक नया उत्तराधिकारी कानून पास किया, जिसके अनुसार राष्ट्रपति के पद छोड़ने पर उपराष्ट्रपति उसके पद को सम्भालता है। और यदि उपराष्ट्रपति भी न रहे

तीसरे नम्बर पर प्रतिनिधि सदन का स्पीकर इस पद का अधिकारी है। चौथे नम्बर पर सैनिट का प्रधान और उसके बाद पांचवें छटे, सातवे स्थान पर 1886 के कानून अनुसार मंत्रियो को उत्तराधिकार का अधिकार है। इस एक्ट से यह प्रश्न समाप्त नहीं हुआ और इसकी काफी आलोचना की जा रही है। दूसरी कठिनाई यह है कि यदि राष्ट्रपति बीमार हो जाये तो उसके काम की देखरेख के लिए भी संविधान में कोई व्यवस्था नहीं है। इस सारे उलझन को शांत करने के लिए 1965 में एक नया सवैंधानिक संशोधन पेश किया गया जिसका उद्देश्य इस उलझन को समाप्त करना था। जिसके अनुसार राष्ट्रपति के पद छोड़ देने पर या मृत्यु पर उपराष्ट्रपति राष्ट्रपति के नाते काम करेगा और जब उपराष्ट्रपति का पद भी खाली हो जाये तो राष्ट्रपति किसी ऐसे व्यक्ति को मनोनीत कर सकता है जिसे कांग्रेस के दोनों सदन बहुमत से स्वीकार करें किन्तु अभी तक यह संशोधन लागू नहीं हो सका।

वेतन और भत्ते (Salary and allowances)—1948 में अमेरिका के राष्ट्रपति का वेतन 75,000 डालर से बढ़ा कर 100,000 डालर कर दिया गया था। परन्तु नये राष्ट्रपति निकसन (Nixon) के पद सम्भालने के साथ ही राष्ट्रपति का वेतन दुगुना कर दिया गया है। अर्थात अब राष्ट्रपति को 200,000 डालर वार्षिक वेतन प्राप्त होगा, जो कर मुक्त नहीं है। इस वेतन के अतिरिक्त राष्ट्रपति को एक सरकारी निवास स्थान (व्हाइट हाउस) भी प्राप्त है, और अनेकों भत्ते भी। राष्ट्रपति को 50,000 डालर वार्षिक व्यय भत्ता प्राप्त होता है और इसके साथ ही उसे यात्रा और मनोरंजन के लिए 40,000 (डालर) प्रति वर्ष प्राप्त होते हैं।

निस्संदेह अमेरिका का राष्ट्रपति आज संसार के सबसे अमीर और एक महान देश का मुख्य अधिकारी है। परन्तु यह अजीब बात हैं कि उसके वेतन तथा भत्ते संसार के बहुत छोटे छोटे देशों के मुख्याधिकारियों से कम हैं। उदाहरणार्थ हालैंड (Holland) की रानी जूलियाना (Juliana) को £ 500,000 वार्षिक वेतन भत्तें इत्यादि मिलते है, जबकि अमेरिका के राष्ट्रपति को £ 80,000 वार्षिक मिलते हैं। बैल्जियम (Belgium) के राजा बाओदीन (Baudouin) को £ 350,000, नार्वे (Norway) स्वीडन (Sweden) को राजाओं को £ 250,000, तथा जापान (Japan) के सम्राट हीरोहितो (Hirohito) को 100,000 वार्षिक वेतन तथा भत्ते मिलते हैं। एक और रोचक बात यह है कि इन महान अधिकारियों के मुकाबले में आज जापान का औद्योगिक कैमिस्ट £ 790,000 वार्षिक वेतन भत्ते प्राप्त करना वाला व्यक्ति शिकागो (Chicago) का दादा (Crime king) एल कैपान (Al Capone) था जिसे 1927 में £ 43,000,000 वार्षिक भत्ते मिले।[1] इस प्रकार संसार के महान देश अमेरिका का मुख्याधिकारी व एक निर्धन मुख्य है।

---

1. The Tribune, dated 22.1.1969

राष्ट्रपति की शक्तियां
(Powers of the President)

अमेरिका के संविधान के अनुच्छेद II के अनुसार (अमेरिका) की कार्यपालिका शक्तियां संयुक्त राज्य अमेरिका के राष्ट्रपति में निहित है......राष्ट्रपति संयुक्त राज्य की सैना तथा समुन्द्री बेड़े इत्यादि का मुख्य सैनापति है......वह सैनिट के परामर्श तथा 2/3 बहुमत की स्वीकृति द्वारा अन्य देशों से समझौते कर सकता है..."[1] अमेरिका के राष्ट्रपति की आधुनिक स्थिति तथा विशाल शक्तियों का परिचय संविधान की धाराओं से प्राप्त नहीं होता। मैक्स बैलाफ (Max Beloff) ठीक ही कहता है कि "संयुक्त राज्य के राष्ट्रपति पद (स्थिति और शक्तियों) की परिभाषा केवल उन संवैधानिक धाराओं से नहीं की जा सकती जो इस की व्याख्या करती हैं।"[2] अमेरिका के राष्ट्रपति की शक्तियों को बढ़ाने में कई तत्वों ने सहयोग दिया हैं जिन के आधार पर आधुनिक संघीय शक्तियों का विकास हुआ है। इन तत्वों को आज साधारणतय: तीन भागों में बांटा जा सकता है। (i) तेज़ी से बदलने वाली आधुनिक सामाजिक परिस्थितियां, जो देश में ऐसी आर्थिक और सामाजिक उलझनों को एकाएक उत्पन्न कर देती है कि उनके सुलझाने में बहुत देरी नहीं की जा सकती जैसे आम हड़तालें, तालाबन्दी जातीय ढंगे या ऐसी दुर्घटनायें जिनमें देरी होने से देश को भारी आर्थिक हानि हो सकती है। (ii) अन्तर्राष्ट्रीय संकटों का समाधान जैसे 1941 में जापान के समुन्द्री बेड़े ने एका एक पर्ल बन्दरगाह (Pearl harbour: Hawaii Islands) में ठहरे हुए अमेरिका के समुन्द्री बेड़े पर आक्रमण कर दिया और इसे भारी नुकसान पहुंचाया। 1951 में चीनी सैनाओं का एकाएक कोरिया के युद्ध में कूदना तथा 1962 का क्यूबा कांड (Cubacrisis) जिसमें राष्ट्रपति कैनेडी (President Kennedy) को रूस के क्यूबा में बनाये हुए मिज़ाईल अड्डो (Missile bases) को नष्ट करने के लिए एकाएक बड़े कठोर कदम उठाने पड़े इत्यादि तथा अन्तर्राष्ट्रीय आदान-प्रदान (International relations) का

1. "The executive power shall be vested in a President of the United States of America......The President shall be commander-in-chief of the Army and Navy of the United States and the miltia of the several states, when called into the actual service of the United States......He shall have power, by and with the advice and consent of the Senate, to make treaties, provided 2/3 of the senators present (Art. II) concur..."

2. Max Beloff "The American Federal Government"......p. 76 "The Presidency of the United States cannot, however be defined by reference only to the constitutional provisions that govern it."

महत्व (iii) इन गम्भीर संकटों, उलझनों या परिस्थितियों का सामना करने के लिए राष्ट्रपति पद सम्भालने वाले व्यक्ति की व्यक्तिगत योग्यता डा० मैक्स बैलॉफ (Max Beloff) तथा फर्गुसन और मैकहैनरी (Ferguson and McHenry) राष्ट्रपति के व्यक्तिगत चरित्र और योग्यताओं को राष्ट्रपति की स्थिति तथा शक्तियों को बढ़ाने में एक बहुत प्रभावशाली तत्व मानते हैं।[1] अमेरिका के राष्ट्रपति की शक्तियों को निम्नलिखित शीर्षकों में बांटा जा सकता है—

1. राष्ट्र के मुख्याधिकारी के रूप में (As chief of State) :—प्रो० बरोगन (Brogan) के अनुसार अमेरिका का **"राष्ट्रपति राजा तथा प्रधानमन्त्री दोनों पदों की शक्तियों का अपने पद में समिश्रण करता है।"**[2] ग्रेट ब्रिटेन का सम्राट राष्ट्र का मुख्याधिकारी है और उसका वास्तविक शक्तियों के प्रयोग के लिए लोगों द्वारा चुना हुआ तथा उन्हीं के प्रति उत्तरदायी मन्त्रीमण्डल है। संयुक्त राज्य अमेरिका में राष्ट्रपति सरकार के उन दोनों कार्यों को करता है जिन्हें बेजहाट (Bagehot) ने 'दर्शनीय' ('Dignified') और 'वास्तविक' ('Efficient') कार्य कहा था। अमेरिका का राष्ट्रपति राष्ट्र तथा सरकार का वास्तविक तथा दर्शनीय मुख्याधिकारी है। टैफ्ट (Taft) ने कहा था कि राष्ट्रपति अमेरिका के लोगों की प्रतिष्ठा तथा गौरव का प्रतीक है। जब अमेरिका का राष्ट्रपति देश के बाहर जाता है तो उसका सम्मान अन्य राष्ट्रों के सम्राट या अन्य देशों के सर्वोच्च अधिकारियों के बराबर होता है। वह अमेरिका के महान राष्ट्र के प्रतिनिधि के रूप में अन्य देशों में गौरवमय स्थान प्राप्त करता है। दूसरी ओर अमेरिका में उसे दर्शनीय कार्य (Ceremonial Functions) करने पड़ते हैं। वह अमेरिका में अन्य देशों के मुख्याधिकारियों का स्वागत करता है। देश में महान उत्सवों का वह अक्सर उदघाटन करता है जैसे राष्ट्र के क्रिसमिस पेड़ को प्रज्वलित करना, अमेरिका के राष्ट्रीय खेल बेस-बाल (Base Ball) का वार्षिक उद्घाटन करना अथवा धन्यवाद उत्सव (Thanksgiving Proclamation) इत्यादि पर उद्घोषणा करता है। इसी प्रकार वह छोटे-छोटे परन्तु महत्वपूर्ण कार्य जैसे किसी बहुत बड़े बांध की नींव

---

1. Max Beloff op. cit......p. 77

"The predominence of the personal factor is unaffected by the institutionalization of many of the Presidential function and by growth of what has now come to be executive office of the President in all its ramifications, of which the White House staff proper now forms only a relatively small part. Personal decisions have had their impact upon the develoment ment of certain ideas only to be found in the constitution at an embryonic stage."

2. Brogan W. D. The American Political System"...p. 119

"The President combines in his person thee two offices of King and Prime Minister."

रखना। तथा अन्य किसी बहुत बड़ी इमारत का शिलान्यास करना या राष्ट्रीय 4-H Club की चैंमियन शिप पर विजेताओं को पुरस्कार प्रदान करना इत्यादि का कार्य करता है। रैडफोर्ड, टरुमैन तथा अन्य (Redford, Truman and Others) का यह कहना ठीक है कि "वास्तव में राष्ट्रपति की यह शक्तियां लगभग पूर्णतः अभिसमय तथा संविधान से परे हैं। एक राष्ट्र को अपनी एकता, शक्ति तथा गुणों के प्रतीक (Symbol) की आवश्यकता होती है। राष्ट्रपति, उसकी पत्नी और उसके बच्चे (अमेरिका में) शाही परिवार की तरह प्रतीक को पूरा करते हैं।"[1] प्रो० बरोगन (Brogan) भी इस विचार से सहमत है कि अमेरिका का "राष्ट्रपति लोगों का दर्शनीय प्रतिनिधि है और उनमें राष्ट्रीय एकता की भावना को जन्म देने में सफल है......।"[2]

2. **मुख्य कार्यपालिका (Chief Executive)** :—अमेरिका का संविधान देश की कार्यपालिका शक्तियां राष्ट्रपति को प्रदान करता है और उसे "मुख्य कार्यपालिका" (The Chief Executive) कहता है। इसके साथ-साथ संविधान राष्ट्रपति की शक्तियों को सीमित भी करता है। संविधान अनुसार राष्ट्रपति की कार्यपालिका शक्तियां सीनेट द्वारा सीमित होती हैं। राष्ट्रपति "राजदूत तथा अन्य मंत्री या कौंसिलें, सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश तथा अन्य अधिकारियों की नियुक्ति सीनेट के परामर्श तथा स्वीकृति के साथ करेगा।" राष्ट्रपति को संविधान के अतिरिक्त कांग्रेस के कुछ अधिनियम तथा न्यायिक निर्णय और कुछ अभिसमय भी अधिक कार्यपालिका शक्तियां प्रदान करते हैं। पोटर (Potter) ठीक ही कहता है "उसकी शक्तियां काफी विशाल हैं और एक योग्य राष्ट्रपति जो जनता की आवाज को अपील कर सकता है, इन्हीं कानूनों को राष्ट्रपति की विशाल शक्तियों और नीतियों में बदल सकता है।"[3] राष्ट्रपति टयूडर रूजवैल्ट (President Theodore Roosevelt)

---

1. "Politics and Government is that the authority for this function is almost wholly conventional and extra constitutional. A nation requires symbol of its unity, its power, and its virtues. If it lacks a royal family, it will create one. The President, the First Lady, and their children are our royal family protempore".

2, Brogan D. W. op. cit......119
"Never thless the attribution to the President of the formal representation of the people has been useful as a cement of national feeling..."

1. Potter, Allen M "American Government and Politics"...p. 204
"His power are broad enough that an able and tenacious president who knows how to appeal to public opinion can turn the ways the laws are enforced into a major instrument of president of presidential policy."

ने अपनी योग्यता से लोक सेवाओं को सुदृढ़ बनाया और पुराने कानूनों के आधार पर ही उसने सरकार का महान निगमों (Corporations) की गतिविधियों पर नियंत्रण स्थापित कर दिया। इसी प्रकार राष्ट्रपति फ्रैंकलिन रूज़वैल्ट (President Franklin D. Roosevelt) ने 1937 के बाद अनुदार कांग्रेस के विरुद्ध केवल अपनी कार्यपालिका शक्तियों द्वारा ही उदार सार्वजनिक कल्याण (Welfare State Functions) के प्रोग्राम को कार्यरूप दिया। फर्गुसन तथा मैकहैनरी (Ferguson and McHenry) के अनुसार "संविधान का अनुच्छेद II अव्यक्त है और इसे इधर उधर मोड़ा जा सकता है। आज राष्ट्रपति की शक्तियां क्या हैं, केवल देश के सर्वोच्च कानून पर निर्भर नहीं हैं, बल्कि उन शक्तियों पर निर्भर हैं—विशेष रूप से उस व्यक्ति पर आधारित हैं जो एक समय यह पद ग्रहण करता है—तथा वे अपनी सत्ता का किस प्रकार प्रयोग करना चाहता है।"[1]

ऑग तथा रे (Ogg and Ray) राष्ट्रपति की कार्यपालिका की शक्तियों को छः भागों मे बांटते हैं :—(क) कानून को लागू करना तथा शांति व्यवस्था कायम रखना; (ख) लोक सेवाएं तथा सैनिक अधिकारियों की नियुक्ति और हटाना; (ग) प्रशासकीय कार्यभार का निर्देशन; (घ) क्षमा, दंड को कम करना तथा सर्व-क्षमा शक्तियां; (च) अन्तर्राष्ट्रीय मामलों की देख-रेख; और (छ) मुख्य सैनापति की शक्तियां।[2]

(क) कानून लागू करना (Execution of the Laws) :—ऑग तथा रे (Ogg and Ray) के अनुसार "अमेरिका के राष्ट्रपति का मुख्य कर्त्तव्य है कि वह देश के कानूनों को पूर्णत: लागू करे।"[3] पद ग्रहण करते समय भी इस बात की शपथ लेता है कि वह संविधान की रक्षा करेगा। इस कार्य को पूरा करने के लिए राष्ट्रपति की सहायता लगभग 2,000,000 से अधिक कर्मचारी करते हैं और वह देश में शांति स्थापित रखने के लिए पुलिस, सेना तथा नैशनल गार्डज़ की सहायता ले सकता है। सर्वोच्च न्यायालय ने (In re Debs, 1895) के मुकद्दमें में राष्ट्रपति की इस शक्ति की व्याख्या करते हुए कहा है कि वह "राष्ट्र की समस्त शक्ति देश के किसी भी भाग में या सारे देश में शांति रखने के लिए प्रयोग कर सकता है......यदि ऐसे भयानक संकट उत्पन्न हो जाए तो राष्ट्र को सेनाओं द्वारा भी देश के कानून का पालन करवाया जा सकता है।" राष्ट्रपति यदि देखे कि किसी राष्ट्रीय सम्पत्ति, राष्ट्रीय कानून की

---

1. Ferguson and McHenry op. cit......p. 309

"Section II of the constitution is loosely drawn. What the Presidency is today depends not only on the letter of the fundamental law but on the men who have served especially upon who is serving and how they have exercised their authority."

2. Ogg and Ray "Essentials of American Government."

ibid......p. 295.

व्यवस्था समाप्त हो गई तो राष्ट्रपति अपनी स्वेच्छा अनुसार उस स्थिति का सामना करने के लिए पग उठा सकता है। जैसा कि राष्ट्रपति कलीवलैंड (President Cleveland) ने 1894 में इलीनोईस (Illinois) के गवर्नर की इच्छा के विरुद्ध शिकागो की पुलमैन हड़ताल को भंग करने के लिए इस आधार पर हस्ताक्षेप किया कि इस हड़ताल से डाक तथा अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार में बाधा पड़ती है। इसी आधार पर 1964 में नागरिक अधिकार आन्दोलन तथा जातिय दंगा फसाद में राष्ट्रपति जानसन (President Johnson) को हब्शियों के अधिकार विरोधी राज्यों में हस्ताक्षेप करना पड़ा।

(ख) नियुक्तियां तथा हटाना (Appointment and Removal) :— संयुक्त राज्य अमेरिका का राष्ट्रपति अपनी कार्यपालिका शक्तियों को एक महान नौकरशाही मशीन (Bureaucratic machine) की सहायता से करता है। इससे आज लगभग 2,428,000 नागरिक कर्मचारी शामिल हैं। इनके अतिरिक्त सेना, समुद्री बेड़ों, वायुसेना, मैरीनज़ तथा तटों के रक्षक (Marines and Coast Guard) के अधिकारी तथा अन्य सैनिकों की गिनती नागरिक अधिकारियों की गिनती से लगभग दुगनी से अधिक होगी। इनको शामिल करने पर राष्ट्रपति की नौकरशाही मशीन में आज 5,000,000 से अधिक व्यक्ति शामिल हैं।[1] राष्ट्रपति का इन कर्मचारियों पर नियंत्रण उसकी नियुक्ति तथा हटाने की शक्ति पर निर्भर है। अर्थात राष्ट्रपति संविधान के अनुछेद II के अनुसार बड़े से बड़े कर्मचारी से लेकर छोटे से छोटे कर्मचारी तक की नियुक्ति कर सकता है परन्तु अधिकारियों की नियुक्ति करते समय उसे सीनेट की स्वीकृति लेनी पड़ती है।

(i) सीनेट द्वारा स्वीकृति (Senatorial Confirmation) :—सीनेट अपनी "स्वीकृति तथा परामर्श" ("advise and consent") की शक्ति का प्रयोग कई बार बड़ी छोटी छोटी बातों में भी करता है। साधारणतय: सीनेट राष्ट्रपति की अपने मंत्रिमण्डल के सदस्यों की नियुक्ति में हस्ताक्षेप नहीं करती, किन्तु 1925 में अमेरिका के इतिहास में पहली बार सीनेट ने राष्ट्रपति कोलिज (President Coolidge) द्वारा नियुक्त मंत्री चार्ल्स वारन (Charles B. Warren) को स्वीकृति नहीं दी और इसलिए राष्ट्रपति को उसे हटाना पड़ा। इस तरह अन्य देशों में राजदूतों की नियुक्ति में भी आजकल सीनेट केवल राष्ट्रपति जैक्सन (President Jackson) द्वारा नियुक्त इंगलैंड में भेजे जाने वाले राजदूत मार्टिन ब्यूरेन (Martin Van Buren) की नियुक्ति को अस्वीकार किया गया है। इसी प्रकार 1930 में सीनेट ने राष्ट्रपति हूवर (President Hoover) द्वारा नियुक्त न्यायाधीश जॉन पार्कर (Judge John J. Parker) को पद से हटा दिया।

---

1. Redford, Truman and others "Politics and Government in the United States."......p. 425

राष्ट्रपति की नियुक्तियों पर सीनेट की स्वीकृति के सम्बन्ध में एक अभिसमय बन गया है जिसे सीनेटोरियल कर्टसी (Senatorial Courtesy) कहते हैं। इस अभिसमय द्वारा ही, संविधान जो प्रतिबंध राष्ट्रपति पर लगाता है और जिसके पूर्णरूप से लागू करने पर अमेरिकन सरकार के चलाने में भयानक बाधा पड़ सकती है, आज अधिकांश राष्ट्रपति तथा सीनेट में गतिरोध (Deadlock) की सम्भावना समाप्त हो गई है।

(ii) **सीनेटोरियल कर्टसी** (Senatorial Courtesy)—सीनेटोरियल कर्टसी अभिसमय का अभिप्राय यह है कि राष्ट्रपति जब किसी राज्य में संघीय कर्मचारियों की नियुक्ति करता है तो वह उस राज्य के सीनेट सदस्यों की स्वीकृति ले ले। इस प्रथा के अनुसार साधारणतय: एक राष्ट्रपति किसी राज्य में नियुक्ति करने से पहले उस राज्य के अपने दल के सीनेट सदस्यों से परामर्श अवश्य लेता है। यदि राष्ट्रपति की किसी नियुक्ति को इस प्रकार उस राज्य का सीनेट सदस्य स्वीकृति दे देता हैं तो सीनेट साधारण रूप से पास कर देती है। यदि राष्ट्रपति विना स्वीकृति के नियुक्ति करता है तो उस राज्य का सीनेट-सदस्य आपत्ति उठा सकता है और साधारणतय: देखा गया कि सीनेट ऐसी नियुक्तियों को अस्वीकार करता है। उदाहरणत: 1951 में राष्ट्रपति ट्रूमैन President Truman) ने इलिनोइस (Illinois) में दो ज़िला जजों की नियुक्ति की परन्तु ऐसा करते समय राष्ट्रपीत ट्रूमैन ने इलिनोईस के सीनेट-सदस्य की स्वीकृति नहीं ली थी इसलिए जब यह नियुक्तियां सीनेट में स्वीकृति के लिए आई तो इलिनोइस के सीनेट सदस्य पाल एच डगलस (Paul H. Douglas) ने इस नियुक्तियों का विरोध इस आधार पर किया कि राष्ट्रपति ने ये नियुक्तियां करते समय उससे परामर्श नहीं ली और उस द्वारा मनोनीति व्यक्ति अधिक योग्य व्यक्ति हैं। पाल डगलस के विरोध के कारण सीनेट ने विना रोल-काल-वोठ (roll call vote) के इन नियुक्तियों को अस्वीकार कर दिया इस प्रकार इस प्रथा के अनुसार राष्ट्रपति द्वारा की जाने वाली छोटी छोठी नियुक्तियों की शक्ति राष्ट्रपति तथा उसके दल के सीनेट सदस्यों में बंट गई हैं। क्योंकि सीनेट के सदस्यों की स्वीकृति तथा अस्वीकृति के आधार पर ही सीनेट आज इन नियुक्तियों को स्वीकार करती है या रद्द कर देती है। लेकिन जहां बडी-बड़ी नियुक्तियों का प्रश्न है। राष्ट्रपति अधिकतर स्वयं अपनी इच्छा के अनुसार करता है अपने प्रभाव द्वारा उन नियुक्तियों को सीनेट से स्वीकर करवा लेता है।

ऐसी नियुक्तियां केवल 5% हैं जिन पर सीनेट की स्वीकृति आवश्यक है बाकी 95% ऐसी नियुक्तियां हैं जिनके लिए सीनेट की स्वीकृति की आवश्यकता नहीं है। इन छोटी-छोटी नियुक्तियों को राष्ट्रपति तथा उसके विभाग के मन्त्री ही करते हैं।

(iii) **हटाने की मांग** (Power of Removal) :—संविधान निर्माता विशेष रूप से हैमिलटन (Hamilton) तथा मैडीसन (Madison) इस बात के समर्थक थे कि राष्ट्रपति कि किसी अधिकारी को हटाने की शक्ति पर कोई प्रतिबन्ध न लगाया जाए। अमेरिका की पहली कांग्रेस ने इसे कानून का रूप दे दिया। और यह कहा कि राष्ट्रपति सदाचारी न्यायाधीशों के अतिरिक्त किसी भी अधिकारी को

हटा सकता है। किन्तु राष्ट्रपति जानसन (President Johnson, 1865-68) और कांग्रेस के बीच झगड़े के कारण कांग्रेस ने फिर यह कानून पास किया कि राष्ट्रपति सीनेट की समिति के बिना किसी अधिकारी के पद से नहीं हटा सकता। परन्तु कुछ वर्षों के बाद इस कानून को फिर समाप्त कर दिया गया। 1876 में एक एक्ट पास हुआ जिस के आधार पर राष्ट्रपति को सीनेट की समिति के बिना पहले दूसरे और तीसरे दर्जे के पोस्टमास्टरों को हटाने की मनाही कर दी गई। परन्तु राष्ट्रपति विल्सन (President W. Wilson) ने 1920 में इस अधिनियम के बावजूद ओरेगान(Oregon) राज्य के पोस्टमास्टर मेयरज (Myers) को समिति के बिना अपने पद से हटा दिया दिया। इस पर मेयरज ने अमेरिकन सरकार पर दावा कर दिया कि उसका पद से हटाना गैर कानूनी है। मेयरज बनाम संयुक्त राज्य (Myers v/s United States, 1926) के मुकद्दमें में सर्वोच्च न्यायालय ने मेयरज की अपील को रद्द कर दिया और 1876 के अधिनियम को असंवैधानिक (Unconstitutional) घोषित कर दिया। सर्वोच्चन्यायालय ने यह कहा कि राष्ट्रपति की किसी अधिकारी को हटाने की शक्ति न केवल इस बात पर स्थिर है कि वही अधिकारियों की नियुक्ति करता है, बल्कि इस बात पर भी आधारित है कि यह कार्यपालिका का कर्त्तव्य है कि इस बात को देखे कि कानूनों का उचित रूप से पालन हो रहा है। फरगुसन तथा मैकहैनरी (Ferguson and McHenry) का मत है "मेयरज निर्णय ने अपनी तौर पर राष्ट्रपति को न्यायाधीशों के अतिरिक्त अन्य अधिकारियों के हटाने के बारे में उसकी शक्ति असीम है। परन्तु सार्वजनिक कल्याण योजना (The New Deal) के प्रारम्भिक वर्षों में हैम्फरे (Humphrey) या रथबुन बनाम संयुक्त राज्य (Rathbun v/s United States, 1935) मुकद्दमें के निर्णय में (राष्ट्रपति) की असीम शक्ति पर प्रतिबन्ध लगा दिया।"[1] राष्ट्रपति फ्रैंकलिन. डी. रूजवैल्ट (Franklin D. Roosevelt) ने हैम्फरे को, जो संघीय व्यापार आयोग का सदस्य था, अपने पद से इसलिए हटा दिया क्योंकि उसमें तथा राष्ट्रपति में व्यापार नियन्त्रण की नीति पर मतभेद हो गया। कानून अनुसार किसी व्यक्ति को तब तक हटाया जा सकता जब कि वह अयोग्य हो, बईमान हो, अपने कर्त्तव्य का पालन ठीक प्रकार से न करता हो। परन्तु राष्ट्रपति फ्रैंकलिन रूजवैल्ट ने हैम्फरे को हटाते समय ऐसे किसी कारण का वर्णन न किया। सर्वोच्च न्यायालय ने अपने निर्णय में कहा कि आयोगों के काम क्योंकि कुछ वैधानिक है तथा कुछ न्यायिक इसलिए इन आयोगों के सदस्यों को राष्ट्रपति द्वारा हटाए जाने वाली शक्ति पर समिति है। "रैडफोर्ड ट्रूमैन तथा अन्य (Redford, Truman and Others) का विचार है कि "राष्ट्रपति की

---

1. Ferguson and McHenry op. cit......pp. 311-12

"The Myers, verdict appeared to accord the President on unlimited removal power except with respect to judges. Early in the New deal, however, another decision modified this conception."

उन कर्मचारियों को जो केवल कार्यपालिका से ही सम्बन्ध रखते है। हटाने की शक्ति पर कोई कानूनी प्रतिबन्ध नहीं, किन्तु ....व्यावहारिक रूप से इन अधिकारियों को हटाना आसान नहीं। अर्थात् राष्ट्रपति ऐसे अधिकारियों को तभी हटा सकता है जब वह उसके र जनैतिक परिणाम का सामना कर सकता है।"[1] इस वात में भी वहुत सचाई है। किसी अधिकारी का राजनैतिक महत्व राष्ट्रपति को उसे हटाने में व्यावहारिक रूप में अवश्य ही वाधिक होते हैं। जैसे राष्ट्रपति रूज़वैल्ट (President Roosevelt) पुर्ननिर्माण वित्तीय निगम तथा व्यापारमन्त्री जैसी जोनज़ (Jesse Jones, the Head of the Reconstruction Finance Corporation and as Secretary of Commerce) को वहुत अधिक मतभेद होने के कारण भी कई वर्षों तक उसे अपने पद से नहीं हटा सका और अन्त में जब वह उसे हटाने में सफल हो गया तो उसके स्थान पर नए अधिकारी हैनरी वैल्स (Henry Wallace) को सीनेट में स्वीकृति लेने में बहुत कठिनाई का सामना करना पड़ा क्योंकि जैसीजोनज़ का सीनेट में काफी प्रभाव था। इससे यह सिद्ध हो जाता है कि व्यावहारिक रूप में राष्ट्रपति को उच्चाधिकारियों को हटाते समय वहुत सोच विचार से काम लेना पड़ता है।

(ग) प्रशासकीय कार्यभार का निर्देशन (Direction of Administration) :—आग तथा रे (Ogg and Ray) के शब्दों में "राष्ट्रपति की अधिकारियों को नियुक्त करने तथा हटाने की शक्ति के साथ-साथ उतनी ही महत्वपूर्ण शक्ति उन्हें अपने कर्त्तव्य पालन में निर्देशन की है।"[2] भले ही संयुक्त राज्य अमेरिका की कांग्रेस प्रशासकीय ऐजन्सियों और सरकार के कार्यों पर काफी आकुशं रखती हैं। कांग्रेस ही कार्यपालिका विभागों का निर्माण करती है और इनके चलाने के लिए आवश्यक खर्च का प्रवन्ध करती है। कांग्रेस को यह भी अधिकार है कि वह इनके कार्य की आलोचना कर सके तथा इन्हें समाप्त कर सके। किन्तु कांग्रेस कार्यपालिका विभागों पर स्वयं प्रशासन नहीं कर सकती। इस कारण इन विभागों तथा कार्यपालिका के समूचे कार्य पर राष्ट्रपति का नियन्त्रण तथा निर्देशन रहता है। इस प्रकार कांग्रेस राष्ट्रपति को व्यावहारिक रूप में पूरा अधिकार देती है कि वह सरकार की

1. Redford, Truman and Others op. cit... ..p. 593

"Removal of executive officials is subject to restriction in practice however......The President may remove any purely executive official if he can afford the Political costs."

1. Ogg and Ray op. cit.. .. p. 299

"Quite as important as the Presidents authority to appoint and remove officials is his power to direct them in performing their duties."

महान मशीनरी को ऐसे ढंग से चलाए जिससे यह लोगों के हित का ध्यान रख सके और देश में शान्ति व्यवस्था बनाए रखे । इसके साथ-साथ राष्ट्रपति को यह भी अधिकार है कि वह इनके निर्देशन के लिए ऐसे अध्यादेश या हुक्म जारी कर सके जिनकी आवश्यकता हो । भले ही संविधान और कांग्रेस द्वारा पास किए गए कानून सरकार के ढाँचे को तथा इसकी विविध कार्यवाहियों को निश्चित करते हैं तो भी इस ढांचे के अन्दर बहुत से विस्तार तथा संघटन की आवश्यकता होती है जिसके आधार पर सुचारू रूप से काम चल सके । यह सब कुछ राष्ट्रपति पर ही निर्भर है ।

(घ) **क्षमा, दण्ड को स्थगित करना तथा सर्वक्षमा** (Pardon, Reprieve and Amnesty) :—संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान के अनुच्छेद II उपलब्ध 2 (Act II, Sect 2) में राष्ट्रपति को यह शक्ति दी गई है कि वह संघीय कानूनों के विरुद्ध अपराध करने वाले व्यक्ति को दण्ड से मुक्त कर सकता है या क्षमा कर सकता है या उसके दण्ड को कुछ देर के लिए स्थगित कर सकता है लेकिन महाभियोग द्वारा दण्ड प्राप्त व्यक्तियों को राष्ट्रपति क्षमादान करते समय या दण्ड को कम करते समय राष्ट्रपति अपनी इच्छानुसार काम करता है। कांग्रेस का उस पर कोई नियन्त्रण नहीं है । क्षमा दो प्रकार की हैं :—

(i) पूर्णक्षमा का अभिप्राय यह है यदि राष्ट्रपति किसी व्यक्ति को पूर्ण क्षमा प्रदान करता है तो वह बिल्कुल निर्दोष व्यक्ति बन जाता है तथा अपने पद पर बना रहता है ।

(ii) दूसरी क्षमा कुछ शर्तों पर की जाती है और उस अपराधी को उन शर्तों को पूरा करने पर पूर्णक्षमा प्राप्त होती है । राष्ट्रपति किसी व्यक्ति को दिए गए दण्ड को कुछ समय के लिए स्थगित भी कर सकता है । राष्ट्रपति को यह शक्तियां केवल संघीय कानून को तोड़ने वाले अपराधियों को लागू होती है । राज्य-कानून के विरुद्ध किए गए अपराधों को वह क्षमा नहीं कर सकता है । सर्वक्षमा का अर्थ है बहुत से व्यक्ति जो एक विशेष अपराध से सम्बन्धित हों और दण्ड भोग रहे हैं । उन सभी को एक ही बार क्षमा कर देना । सर्वक्षमा कांग्रेस के कानून द्वारा भी प्रदान की जा सकती है परन्तु आम तौर पर सर्वक्षमा राष्ट्रपति अपने अध्यादेश द्वारा देता है । जैसा कि राष्ट्रपति जानसन (President Johnson) ने 1868 में उन सभी व्यक्तियों को क्षमा प्रदान कर दी जो गृह युद्ध में दक्षिणी राज्यों की ओर से अमेरिका से अलग होने के लिए लड़े थे । इस प्रकार सर्वक्षमा साधारणतय: विद्रोह सम्बन्धी व्यक्तियों को प्रदान की जाती है ।

(च) **अन्तर्राष्ट्रीय मामलों की देख-रेख** (Managment of Foreign Relations) :—**पोटर** (Potter) के अनुसार संयुक्त राज्य अमेरिका का "राष्ट्र

पति विदेश नीति का मुख्य निर्माता तथा निर्देशक है।"[1] संविधान के अनुसार विदेशी नीति में संघ शक्ति राष्ट्रपति तथा कांग्रेस में बंटी हुई है। इस धारा से कि राष्ट्रपति "अन्य देशों के राजदूत तथा प्रतिनिधियों का स्वागत करेगा।" आज उसके अधिकार को स्थिर किया जाता है कि यदि वह चाहे तो किसी भी अन्य देश की सरकार को मान्यता न दे। संविधान राष्ट्रपति की शक्तियों पर इस धारा से प्रतिबन्ध भी लगाता है कि "वह सीनेट के परामर्श तथा स्वीकृति के आधार पर दूसरे देशों के साथ सन्धि कर सकता है, इस शर्त पर कि उस सन्धि को सीनेट के 2/3 सदस्यों का समर्थन प्राप्त हो, इसी प्रकार सीनेट की स्वीकृति से ही वह (अन्य देशों में) राजदूत, प्रतिनिधि तथा कौंसलज़ (Consuls) नियुक्त करेगा।" यह धाराएं निस्सन्देह राष्ट्रपति की विदेशी नीति के नियन्त्रण पर सीनेट का प्रतिबन्ध लगाती हैं और इसका सबसे बड़ा उदाहरण राष्ट्रपति विल्सन (President Wilson) की पहले महायुद्ध के बाद संसार में शान्ति स्थापित करने के लिए राष्ट्रमण्डल (League of Nations) निर्माण की नीति का सीनेट द्वारा अस्वीकार करना था। इसका परिणाम यह हुआ कि अमेरिका राष्ट्रमण्डल का सदस्य न बन सका जब कि राष्ट्रमण्डल के निर्माण में उसके राष्ट्रपति का मुख्य रोल था।

परन्तु पोटर (Potter) का मत है कि "व्यवहार में राष्ट्रपति की शक्ति इस क्षेत्र में अन्य शक्तियों के अतिरिक्त अधिक स्वतन्त्र है।"[2] दूसरे महायुद्ध में राष्ट्रपति फ्रैंकलिन डी०रूज़वैल्ट (President Franklin D. Roosevelt)—ने राष्ट्रपति विल्सन की तरह कई बातों में स्वतन्त्र और अग्रसर (Forward) नीति को अपनाया। परन्तु सीनेट से उन्हें लगातार स्वीकृति मिलती रही। 1940 में उन्होने ग्रेट ब्रिटेन को आदान प्रदान समझौते (Lend Lease Pact) के अनुसार सीनेट की स्वीकृति के बिना ही 50 अमरीकी तबाहकुन (Destroyers) हवाई जहाज़ इंगलैंड को दे दिये। इस प्रकार राष्ट्रपति फ्रैंकालिन रूज़वैल्ट ने ग्रेट ब्रिटेन के साथ 1941 में एटलांटिक चार्टर (Atlantic Charter) के घोषण पत्र का निर्माण किया और 1944 में याल्टा कांफ्रेंस (Yalta Conference) में ग्रेट ब्रिटेन के प्रधान मन्त्री चर्चिल Prime Minister Churchil) रूस के प्रधानमन्त्री स्टालिन (M. Stalin) तथा चीन के नेता च्यांग-काई-शैक (Chiang-Kai-Shek) के साथ वर्तमान संयुक्त राष्ट्र संघ की स्थापना की घोषणा की और जिसका निर्माण 1945 में हुआ। राष्ट्रपति रूज़वैल्ट ने कांग्रेस के दोनों दलों के मुख्य सदस्यों के साथ अपने सचिवों द्वारा लगातार सम्बन्ध बनाये रखा ताकि उसे स्वीकृति लेने में राष्ट्रपति विल्सन की भांति कोई

1. Potter, Allen, M. op. cit.......p. 209

1, Ibid......p. 210

"In practice the President has more autonomous power in this field than in any otner,"

वाधा न पड़े और उसके ऐसा करने पर अमेरिका के विदेशी नीति के इतिहास में राष्ट्रपति तथा कांग्रेस के सहयोग का एक महत्त्वपूर्ण तथा नया युग आरम्भ हुआ। इस सहयोग के उदाहरण संयुक्त राष्ट्र संघ (U. N. O.) का निर्माण (1945) रीओ अन्तर्देशीय अमेरीकन समझौता (Rio Inter American Treaty, 1949) मार्शल योजना (The Marshall plan 1947) नार्थ ऐटलांटिक समझौता (The North Atlantic Treaty of 1949), परस्पर स्वंरक्षण योजना (The Mutual Defence Programme, 1949) जापानी शांति तथा एनजूज समझौता (The Japanese Peace and Anzus Treaties, 1951) तथा दक्षिणी उत्तरी ऐशिया सहयोग रक्षा समझौता (The South Asia Collective Defence Treaty, 1954) से मिलते हैं। पोटर (Potter) इस सहयोग के सम्बन्ध में कहता है कि "इस सफलता का महत्त्व और भी अधिक महत्त्व रखता है जब हम इस बात की ओर ध्यान दें कि 1947-48 में राष्ट्रपति डैमोक्रेटिक दल का नेता था और कांग्रेस में रिपवलिकन दल को बहुमत प्राप्त था"[1] पोटर इस सहयोग रीपवलिकन सीनेट सदस्य आर्थर वैंडतवर्ग (Arthur Vandenberg) की बहुत प्रशंसा करता है और उसे विदेशी नीति में इस सहयोग का मुख्य निर्माता कहता है।

राष्ट्रपति युद्ध की घोषणा के अतिरिक्त कई बार ऐसी स्थिति उत्पन्न कर सकता है कि कांग्रेस को उसकी युद्ध नीति के अनुसमर्थन के सिवाए कोई चारा न हो। 1950 में कोरियां के युद्ध में अमरीकी सेनायें भेजकर उत्तर कोरियाई तथा चीनी साम्यवादी आक्रमण को रोकने के लिए ऐसी स्थिति पैदा कर दी। इसी प्रकार वियतनाम (Viet nam) में राष्ट्रपति लिंडन जानसन (President Lyndon Johnson) ने अधिक अमरीकी सेनाओं को झोंक कर कांग्रेस को मजबूर कर दिया कि वह उत्तर वियतनाम की ओर से साम्यवादी खतरे को रोकने के लिए राष्ट्रपति की नीति का अधिक से अधिक समर्थन करे। इस कार्य में अमेरिका की कांग्रेस को वियतनाम में लड़ाई जारी रखने के लिए बहुत आर्थिक सहायता भी पास करनी पड़ी।

राष्ट्रपति की विदेशी नीति के सम्बन्ध में सर्वोच्च न्यायलय ने राष्ट्रपति के अधिकारों का समर्थन किया है। 1936 में संयुक्त राज्य बनाम कर्टस राईट निर्यात निगम (United States v/s Curtiss Wright Export Corporation) के मुकद्में में फैसला देते हुए न्यायधीश सदरलैंड (Justice Sutherland) ने कहा, "संक्षिप्त में अर्न्तराष्ट्रीय मामलों में केन्द्रीय सरकार को संविधान द्वारा राज्यों से शक्ति मिली है वल्कि इन शक्तियों का स्रोत अन्तर्राष्ट्रीय कानून है। अन्तर्राष्ट्रीय मामलों में राज्यों का कोई अस्तित्व नहीं और......राष्ट्रपति अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में अमेरिका का

---

1. Ibid......p. 215
"The achievements seem even more impressive when it is recalled that the Democrates held the presidency and the Republicans controlled congress during 1947-48

एक मात्र प्रतिनिधि है और विदेशी सम्बन्ध मुख्य रूप से उसी पर आधारित है।"[1]

अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र तथा स्थिति ने आज राष्ट्रपति की शक्तियों को बहुत अधिक महत्त्व प्रदान किया है। इसका कारण यह है कि जब अमेरिका का संविधान बना था तब से लेकर पहले महायुद्ध तक संयुक्त राज्य अमेरिका ने प्राय तटस्थता (Neutrality) तथा अकेलेपक (isolation) की नीति को अपनाया। वह संसार की उलझनों से अधिकांश अलग ही रहा। परन्तु पहले महायुद्ध के बाद अमेरिका की तटस्थता की नीति समाप्त हो गई और उसने अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में अधिक भाग लेना शुरू कर दिया। दूसरे महायुद्ध ने अमेरिका को वास्तव में सारे संसार का एक देश बना दिया है और पुराने शब्दों—नई दुनिया और पुरानी दुनिया (The new world and the old world)—का कोई अर्थ नहीं रहा। अन्तर्राष्ट्रीय स्थिति ऐसी पेचीदा और गम्भीर हो गई कि अमेरिका संसार में शान्ति स्थापित करने के लिए अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में तटस्थ नहीं रह सकता। भयानक अणु बम्बों तथा अन्य शस्त्रों ने आज संसार में विश्व शांति के महत्त्व को और भी बढा दिया है और इस स्थिति ने अमेरिका को पूर्ण रूप से संसार के मामलों में जकड़ दिया है। संसार की एक महान अणु-शक्ति के कारण तथा चीन की उग्र-युद्ध नीति के खतरे के परिणाम स्वरूप आज अमेरिका संसार में केवल "तमाशाही" ही बन कर नहीं रह सकता इसलिए आज अमेरिका तथा रूस वास्तव में अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र के दो मुख्य केन्द्र बन गये हैं। संसार की कोई भी उल्झन आज इनके द्वारा तो और भी उलझ सकती है और या उलझाई जा सकती है। ऐसी स्थिति में अमेरिका का राष्ट्रपति देश का एकमात्र प्रतिनिधि होने के कारण आज 19वीं शताब्दी के अमरीकी राष्ट्रपतियों के मुकाबले में केवल अमेरिका का ही नहीं बल्कि संसार का मुख्य व्यक्ति बन गया है। संसार में किसी भी दुर्घटना में लग भग सभी देश सुझाव के लिए इस की ओर देखते हैं या रूस की ओर। रैडफोर्ड, ट्रूमैन इत्यादि (Redford, Truman, and Others) इस प्रकार ठीक ही कहते हैं कि "राष्ट्रपति की शक्तियों का आज केन्द्रीय महत्त्व केवल इस बात से नहीं है कि अमेरिका सरकार ने अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में पुन: भाग लेना शुरू कर दिया है बल्कि अन्तर्राष्ट्रीय राजनैतिक रंग मंच में अधिक पेचीदा और मौलिक परिवर्तनों ने अमेरिका की संसार में स्थिति पर गहरा प्रभाव डाला है।"

मुख्य सैनापति के रूप में (As Commander-M-Chief)—संयुक्त राज्य अमेरिका का राष्ट्रपति सेनाओं का मुख्य सैनापति है। सैनापति के नाते राष्ट्रपति यदि युद्ध की घोषणा नहीं करता तो कम से कम सैनाओं को सीनेट की स्वीकृति के बिना या स्वीकृति से संसार के किसी भी भाग में भेज सकता है राष्ट्रपति न्यूडरो रूजवैल्ट (Theodorc Roosvelt) ने अमेरीकी समुद्री बेड़े को कांग्रेस की स्वीकृति के बिना

---

1. Redford, Truman and others. op. cit......p. 319

"Thus the central importancc of the Presidency has been fostered not only by the reemergences of foreign affairs as a main theme of our governmental concerns but by fundamental changes in the character of international policies and the increasingly complex interdependencies affecting our position in the world."

ही संसार के चक्कर के लिए भेज दिया युद्ध के समय उस की शक्ति और भी बढ़ जाती है। इसी कारण राष्ट्रपति टरुमैन (President Truman) ने कोरयाई युद्ध में अमरीकी सैनाओं को तुरन्त कोरिया भेज दिया। इसी प्रकार राष्ट्रपति आईजनहावर President Eisenhower) ने कांग्रेस की स्वीकृति लेकर फार्मोसा के रक्षा के लिए समुद्री वेड़े को भेज दिया। इस शक्ति का एक और महान प्रमाण क्यूबा समस्या से मिलता है। राष्ट्रपति कैनेडी (President Kennedy) ने इस संकट में रूस को चेतावनी दी थी कि यदि उसका समुन्द्री वेड़ा अणु बम्बों और संकटों को क्यूबा में लायेगा तो अमेरिका को सख्त कार्यवाही करनी पड़ेगी। उसने अमेरिका की सैनाओं को सावधान रहने का अदेश दिया और समुद्री वेड़े को रूसी जहाज़ों पर तुरन्त आक्रमण करने और उन्हें नष्ट करने का निर्देश दे दिया। इस आदेश के कारण ही रूस का समुद्री वेड़ा क्यूबा तक पहुंचने से पहले ही वापिस लौट गया। इस प्रकार राष्ट्रपति मुख्य सेनापति के नाते से अवसर स्थिति अनुसार सैनाओं को इधर उधर भेज सकता है। कांग्रेस उसकी इस शक्ति पर अधिक रोक नहीं लगा सकती क्योंकि देश की स्वतन्त्रता की रक्षा का उत्तरदायित्व राष्ट्रपति पर ही है, और वह इसके लिए किसी भी समय तुरन्त कार्यवाही कर सकता है।

3. वैधानिक शक्ति (Legislative Powers) :—पोटर (Potter) के अनुसार अमेरिका का राष्ट्रपति देश का मुख्य विधान निर्माता हैं "संविधान के अनुसार राष्ट्रपति कानूनी प्रक्रिया का प्रारम्भ तथा अन्त है।"[1] अमेरिका का संविधान कहता है कि राष्ट्रपति "समय समय पर कांग्रेस को संघ की अवस्था के वारे में सूचना देता रहेगा, और उसके विचार विमर्श के लिए ऐसे प्रस्तावों या विलों की सिफारिश करेगा, जो उसके विचार में स्थिति अनुकूल हों।" जो प्रतिनिधि सदन तथा सीनेट में पास हो जाये अधिनियम का रूप धारण करने से पहले राष्ट्रपति की समिति के लिए पेश किया जायेगा राष्ट्रपति यदि चाहे तो अपने निषेधाधिकार (Veto power) द्वारा कांग्रेस द्वारा पास किये गये बिल को रद्द कर सकता है। उसकी निषेधात्मक शक्ति (Veto power) दो प्रकार की है। पहली साधारण निषेधाधिकार (Ordinary veto) जिसके अनुसार वह कांग्रेस के अधिवेशन के कांग्रेस द्वारा पास किसी विल को उस सदन को, जहां से विल शुरू हुआ हो आपत्ति (Objection) लगाकर पुर्नविचार के लिए वापस भेज दें। ऐसे विल को दोबारा पास करने के लिए या राष्ट्रपति की निषेध शक्ति को समाप्त करने के लिए, उसे कांग्रेस के दोनों सदनों में $\frac{2}{3}$ वहुमत से पास करना होता है।

दूसरी निषेध शक्ति (Veto Power) को पाकेट निषेधाधिकार (Pocket

1. Potter, Allen, M. op. cit......p. 197
"The constitution puts the President at the begining and end of the legislative process."

veto) कहा जाता है और कांग्रेस को इस पर पुर्नविचार करने का कोई अधिकार नहीं है (This veto is absolute) इस निषेध शक्ति का प्रयोग राष्ट्रपति इस प्रकार करता है। यदि कांग्रेस अधिवेशन के आखरी दस दिनों से पहले स्थापित हो जाये तो इस काल में भेजे हुए विलों पर राष्ट्रपति यदि उन्हें पसंद नहीं करता तो अपने हस्ताक्षर नहीं करता। इस प्रकार यह विल अपने आप ही समाप्त हो जाते हैं, और इस शक्ति को पाकेट निषेध (Pocket Veto) कहा जाता है।

(i) **निषेध शक्ति का प्रयोग** (Exercise of veto power) राष्ट्रपति की निषेध शक्ति (veto power) अन्य राज्यों के प्रमुख अधिकारियों की शक्ति से भिन्न नहीं है। उदाहरणतय: ग्रेट ब्रिटेन की रानी आज भी कानूनी रूप से यदि चाहे तो किसी संसद द्वारा पास किए विल को रद्द कर सकती है। परन्तु इस शक्ति का इंगलैंड के सम्राटों ने 1714 से आज तक कभी प्रयोग नहीं किया। जिससे यह अभिसमय (Convention) वन गया है कि सम्राट संसद द्वारा पास किए विल पर अपनी वीटो शक्ति का प्रयोग नहीं करता किन्तु संयुक्त राज्य अमेरिका में स्थिति विल्कुल उल्ट है प्रथम राष्ट्रपति वाशिंगटन (Washington) से लेकर राष्ट्रपति जैकसन (President Jackson) तक, अर्थात 1787-1832, किसी राष्ट्रपति ने अपनी वीटो शक्ति का, संवैधानिक होने पर भी प्रयोग नहीं किया। राष्ट्रपति जैकसन (Jackson, 1828-36) पहला राष्ट्रपति था जिसने राष्ट्रपति की वीटो शक्ति का प्रयोग किया। उसने 8 वर्षों में केवल 12 विलों को इस शक्ति द्वारा रद्द किया। इस प्रयोग का महत्व यह है कि इसके वाद इस शक्ति का प्रयोग राष्ट्रपति की शक्तियों का एक समान्य रूप वन गया। जैकसन के वाद राष्ट्रपति ग्रोवर क्लीवलैंड (President Grover Cleveland, 1884-88, 1892-96) ने इस शक्ति का वहुत वड़े पैमाने पर प्रयोग किया। उसने अपने 8 वर्षों के काल में 584 विलों को वीटो किया। 20वीं शताब्दी के प्रारम्भ के वाद लगभग प्रत्येक राष्ट्रपति ने इस शक्ति का सामान्य रूप से प्रयोग किया है। राष्ट्रपति थ्यूडरो रुज़वैल्ट (President Theodore Roosevelt) ने 29 बिलों को वीटो किया। राष्ट्रपति विल्सन (President Wilson, 1913-21) ने 44 विलों को वीटो किया। राष्ट्रपति फ्रैंकलिन डी० रुज़वैल्ट (President Franklin D. Roosevelt, 1933-45) ने 371 विलों पर साधारण और 260 विलों पर पाकेट वीटो का प्रयोग किया। राष्ट्रपति आइज़न हावर (President Eisenhower, 1952-1958) ने 65 विलों पर साधारण तथा 95 विलों पर पाकेट वीटो का प्रयोग किया।

इसमें कोई सन्देह नहीं कि संविधान अनुसार कांग्रेस 2/3 वहुमत से राष्ट्रपति द्वारा वीटो किए गए विल को दोवारा पास कर सकती है। परन्तु 2/3 मत प्राप्त करना वहुत कठिन होता है। इसका प्रमाण इससे मिलता है, कि राष्ट्रपति फ्रैंकलीन डी० रुज़वैल्ट (President Franklin D. Roosevelt) ने 631 विलों पर वीटो

शक्ति का प्रयोग किया उसमें से केवल 9 बिल ही कांग्रेस दोबारा पास कर सकी। राष्ट्रपति टरूमैन ने (President Truman, 1947-52) 176 बिल वीटो किए जिनमें से केवल 12 बिलों पर कांग्रेस ने वीटो को खत्म किया। राष्ट्रपति आईजन हावर (President Eisenhower) ने 159 बिलों को वीटो किया जिनमें से कांग्रेस एक भी बिल को 2/3 बहुमत से पास न कर सकी।

राष्ट्रपति द्वारा वीटो शक्ति के तीन परिणाम हैं :—

(क) रैडफोर्ड, टरुमैन तथा अन्य (Redford, Truman and Other: ठीक ही कहते हैं कि राष्ट्रपति की वीटो शक्ति "एक महान साधन है। राष्ट्रपति क शक्ति राष्ट्र द्वारा चुने हुए 289 प्रतिनिधि और 66 सीनेट-सदस्य (2/3 बहुमत द्वारा पास किए गये बिल को समाप्त कर देती है।"[1]

(ख) दूसरा मुख्य परिणाम पोटर (Potter) के अनुसार यह है कि रुज़वैल (President Franklin D. Roosevelt) ने "12 वर्षों में 631 बिलों क वीटो किया यद्यपि इन वर्षों में इसके डैमोक्रेटिक दलों को बहुमत प्राप्त था, य तथ्य इस बात का परिचय देता है कि बहुत हद तक राष्ट्रपति तथा कांग्रेस सार्वजनिक कल्याण (Public Welfare) सम्बन्धी विचार अलग अलग ह सकते हैं।"[2]

(ग) राष्ट्रपति वीटो के प्रयोग की धमकी देकर कांग्रेस में किसी भी कानून जिसके वह विरुद्ध हो, बदलने की स्थिति उत्पन्न कर सकता है। राष्ट्रपति थ्यूड रुज़वैल्ट (President Theodore Roosevelt) पहला राष्ट्रपति था जिस कानून पास करने की विधि में इस धमकी के कारण काफी हस्ताक्षेप किया और व सफल रहा। राष्ट्रपति टरुमैन (President Truman) ने भी इस धमकी क प्रयोग किया परन्तु इसे बहुत सफलता नहीं मिली।

(ii) राष्ट्रपति के संदेश (Power to Recommend Legislation) :— इंगलैंड की तरह अमेरिका के प्रमुख कार्यपालिका अधिकारी को कांग्रेस क कार्यवाही में भाग लेने का कोई अधिकार नहीं है। वह प्रधान मंत्री की तर कांग्रेस में सरकार की नीति को न पेश कर सकता है और न ही किसी बिल क

---

1. Redford, Truman and Others op. cit.......p. 299

"Despite these limitations, the veto power is a formidabl instrument. A single Presidential veto can outweigh the votes o 289 representatives and 66 senators."

1. Potter, Allen M. op. cit......p. 199

"The fact that he vetoed 631 measures in 12 years, though his party was nominally in control of congress all the time, indicates the extent to which the President and congress may represent differen conceptions of the Public interest."

निर्देशन कर सकता है। किन्तु इस पर भी संविधान अनुसार उसे कांग्रेस को सन्देश भेजने का अधिकार है। राष्ट्रपति का वार्षिक संदेश संसदीय प्रणाली में राजा या प्रमुख अधिकारी के संसद को संदेश की तरह होता है। राष्ट्रपति वाशिंगटन (Washington) तथा एडमज़ (Adams) अपने संदेश व्यक्तिगत रूप से (in person and orally) देते थे। राष्ट्रपति जैफ़सन (President Jefferson) ने इसके स्थान पर लिखित संदेश भेजने शुरू किए। किन्तु राष्ट्रपति विल्सन (President Wilson) ने 20वीं शताब्दी में पुरानी वाशिंगटन की प्रथा को फिर से आरम्भ किया। राष्ट्रपति रुज़वैल्ट (President Franklin D. Roosevelt) ने इसी प्रथा को अपनाया और इसके साथ साथ टैलीविज़न का भी प्रयोग शुरू किया जिसके द्वारा उसके संदेश टैलीविज़न पर करोड़ों व्यक्ति सुन सकते हैं। इन संदेशों में राष्ट्रपति कांग्रेस को अक्सर ऐसे बिल पास करने का सुझाव देता है, जो देश की उन्नति तथा सुरक्षा के लिए आवश्यक हों। फर्गुसन और मैकहैनरी (Ferguson and McHenry) का मत है कि "अधिकांश राष्ट्रपति जनता को अपील करके कांग्रेस पर ऐसा प्रभाव डालने का प्रयत्न करते हैं जिससे कांग्रेस उन के प्रस्तावों को पास करदे।"[1]

(iii) प्रदत्त शक्तियां (Delegation of powers) :—इन संवैधानिक तथा वैधानिक शक्तियों के अतिरिक्त कांग्रेस राष्ट्रपति को ऐसी शक्तियां प्रदान करती है जिसके द्वारा राष्ट्रपति कानून को पूर्णत: लागू करने के लिए नियम तथा अध्यादेश जारी कर सकता है। सर्वोच्च न्यायालय ने अक्सर कांग्रेस की राष्ट्रपति को शक्ति प्रदान करने का समर्थन किया है। पनामा रैफाईनरी बनाम रेआन (Panama Refining Co. v/s Ryan, 1935) तथा शैकटर पोलट्री कारपोरेशन बनाम संयुक्त राज्य (Schecter Poultry Corp. v/s United States) के मुकदमों में सर्वोच्च न्यायालय ने राष्ट्रपति की अन्तर्देशीय व्यापार तथा सामन्य नियमावली (Code making) बनाने के अधिकार को संवैधानिक घोषित किया।

(iv) संकटकालीन शक्तियां (Emergency powers) 20वीं शताब्दी के प्रारम्भ के साथ राष्ट्रपति की संकटकालीन शक्तियों का महत्व बहुत बढ़ गया है। कांग्रेस ने भी राष्ट्रपति को ऐसी शक्तियां प्रदान कर दी हैं कि यदि देश की सुरक्षा को कोई खतरा हो तो वह ऐसे कदम उठा सकता है जिससे उस खतरे का मुकाबला किया जा सके। आर्थिक मन्दी (economic depression) के संकट पर भी राष्ट्रपति ऐसे कदम उठा सकता हैं। इसी शक्ति का प्रयोग करते हुए राष्ट्रपति फ्रैंकलिन रुज़वैल्ट

---

1. Ferguson and McHenry op. cit......p.

"Most Presidents also attempt to secure the passage of their proposals through appeals to public opinion and by pressure on congress."

(President Franklin D. Roosevelt) ने आर्थिक मंदी के दिनों में सोने तथा चान्दी का निर्यात (Export) बन्द कर दिया था। इस बात का निर्णय करना कि संकटकीलीन अवस्था कब लागू की जाए राष्ट्रपति पर ही निर्भर है।

4. राष्ट्रपति राष्ट्र के नेता रूप में (President: Leader of Nation) :—राष्ट्रपति संयुक्त राज्य अमेरिका का एक मात्र नेता है। इस कारण यह उसकी बहुत बड़ी ज़िम्मेवारी है कि वह देश की उन्नति के लिए तथा रक्षा के लिए यथासम्भव या ज़रूरी कदम उठा सके। राष्ट्रपति थ्यूडरो रुज़वैल्ट (President Theodore Roosevelt) ने कहा था "राष्ट्रपति जनता का सरंक्षक है।" (The President is the steward of the people.") इसी बात का समर्थन करते हुए राष्ट्रपति टेफ्ट (President Taft) ने कहा था कि "संविधान राष्ट्रपति को बहुत सी स्वेच्छाचारी शक्तियां प्रदान करता है, और इसे ऐसा करना आवश्यक है। यह उससे (राष्ट्रपति) ऐसी उम्मीद करता है कि वह ऐसे कार्य करेगा कि अपनी सीमाओं के अन्दर रहते हुए भी अपनी महान ज़िम्मेवारियों को पूरा करेगा। वह (राष्ट्रपति) कोई नाम मात्र प्रमुख नहीं है, और यह बात दूरदर्शी लोगों के लिए जो यह उम्मीद करते हैं कि काम अच्छी तरह से होना चाहिए, छिपी हुई नहीं है कि उन्हें अपने महान् एजेन्ट (Their Chief Agent) पर, चुनाव के बाद, विश्वास करना चाहिए, तथा ऐसी शक्तियां प्रदान करनी चाहिए जो उनके उद्देश्यों को पूरा करने वाली सरकार के लिए आवश्यक हैं।"[1]

राष्ट्रपति के नेतृत्व तथा कर्त्तव्यों का राष्ट्रपति जान कनेडी (President John Kennedy) ने अपने एक भाषण में बड़े सुन्दर ढंग से वर्णन किया है। "इस राष्ट्र का इतिहास उज्जवल या अन्धकारमय—प्राय: ऐसे हमारे राष्ट्रपतियों के राष्ट्रपति पद के सम्बन्ध में विभिन्न दृष्टिकोणों से लिखा गया है।"[2] राष्ट्रपति ग्रांट (President Ulysses Grant) का विचार था कि राष्ट्रपति केवल एक प्रशासकीय प्रमुख अधिकारी है। ("A Purely Administrative Officer") जिसका काम सरकार को कुशलतापूर्वक चलाना है। किन्तु इस विचारधारा से राष्ट्रपति कैनेडी सहमत नहीं थे। उसके विचार में राष्ट्रपति अमेरिका का वास्तव में अकेला प्रमुख अधिकारी है। "यदि प्रशासकीय विभाग अपने काम ठीक ढंग से न चला

---

1. From our chief Magistrate and his powers, clumbia university press, New York, 1966 pp. 139-157 (Quoted in Andrew William G. "American National Political Institutions."

2. From a speech delivered January 14, 1960 at the National Press Club, Washingtion. D. C. (Ibid......p. 163)

"The history of this nation—its brightest and its bleakest pages has been written largely in terms of the different views our Presidents have had of the Presidency itself."

रहे हों। यदि संसार के किसी कौने में ऐसी भयानक आग भड़क उठे जिससे सारे संसार को खतरा पैदा हो जाए वह अकेला ही, विना कांग्रेस के परामंश का इन्तजार किए, इन स्थितियों में काम करने योग्य है। यदि खेती प्रोग्राम असफल रहे तो भी वह अकेला ही इस असफलता का कारण है उसका कृषि सक्रेट्री नहीं।" राष्ट्रपति विलसन (President Wilson) ने कहा था कि "कानूनी तथा नैतिक दृष्टि से राष्ट्रपति इतना महान व्यक्ति बनने में स्वतन्त्र है जितना वह बन सके।" (The President is at Liberty, both in Law and in Conscience to be as big a man as he can.")। राष्ट्रपति लिंकन (President Lincoln), जैकसन (Jackson), थ्यूडरो रूज़वैल्ट (Theodore Roosevelt) तथा फ्रैंकलिन रूज़वैल्ट (Franklin D. Roosevelt) ऐसे ही व्यक्ति थे। केवल इतना ही नहीं राष्ट्रपति देश का राजनैतिक तथा नैतिक मुखिया भी है। राष्ट्रपति फ्रैंकलिन रूज़वैल्ट (Franklin D. Roosevelt) ने ठीक कहा था। "हमारे राष्ट्रीय जीवन की हर भयानक घड़ी में, सच्चे और परिश्रमी नेता को जनता से सदा ही ऐसा सहयोग तथा समर्थन मिला है जो संकट पर विजय पाने के लिए आवश्यक है।" ("In every dark hour of our national life, a leadership of frankness and vigour has met with that understanding and support of the people themselves which is essential to victory.") राष्ट्रपति विलसन (Wilson) लिंकन (Lincoln) टरूमैन (Truman) और दोनों रूज़वैल्ट ऐसे ही महान नेता थे। वे केवल सरकार के प्रमुख नेता ही नहीं थे बल्कि देश के पथ-प्रदर्शक (Moral-Guides) भी थे। अमेरिका की वर्तमान स्थितियों का सामना करने के लिए राष्ट्रपति कैनेडी (Kennedy) का सही विचार था कि देश को आने वाले समय में ऐसे ही महान नेताओं की अवाश्यकता है।"[1]

स्थिति (Position)—ऊपर की गई चर्चा से स्पष्ट है कि अमेरिका का राष्ट्रपति आज संसार का अत्यन्त प्रभावशाली तथा शक्तिशाली राज-प्रमुख है।

संयुक्त राज्य अमेरिका का संविधान राष्ट्रपति की शक्तियों को सीमित करता है। प्रो० बरोगन (Brogan) कहता है "अमेरिका के राष्ट्रपति पद की शक्तियों तथा प्रतिष्ठा का विकास आज इस बात की मिसाल है कि लिखित संविधान होने पर भी किस प्रकार राष्ट्रपति की शक्तियां बढ़ सकती हैं, साधारण अवस्था में, जैसे संविधान राष्ट्रपति की शक्तियों का उल्लेख करता हैं, उसकी महानता या अच्छे और बुरे के लिए उसकी महान शक्ति का परिचय नहीं मिलता।'[1] संयुक्त राज्य अमेरिका

1. Ibid......p. 167 "Roosevelt fulfilled the role of moral leadership. So did Wilson and Lincoln, Truman and Jackson and Teddy Roosevelt. They led people as well as the Government they fought for great ideals as well as bills. And the time has come to demand that kind of leadership again."

का संविधान उसकी शक्तियों को कई ढंग से सीमित करता है। पृथक्करण का सिद्धान्त (Separation of Powers) उसे इंगलैंड के प्रधान-मंत्री की तरह कांग्रेस पर नियंत्रण करने का अधिकार नहीं देता। दूसरी ओर सीनेट उसकी कार्यपालिका तथा विदेशी नीति सम्बन्धी शक्तियों पर रोक लगाता है किन्तु इस पर अमेरिका का इतिहास इस बात का साक्षी हैं कि धीरे धीरे परिस्थिति अनुकूल राष्ट्रपति की शक्तियां आज तक बढ़ती रही हैं और इस कारण संवैधानिक प्रतिबन्धों के होते हुए भी संयुक्त राज्य अमेरिका का राष्ट्रपति देश का एकमात्र नेता और संसार का एक शक्तिशाली नेता बन गया है। ग्रिफिथ (Griffith) ठीक ही कहता है "20वीं शताब्दी के, पेचीदा तथा तेज़ बहती हुई नदी के समान **बेशुमार घटनाओं या उलझनों को हल करने के लिए लोगों (राष्ट्रों) को आज शक्तिशाली तथा निष्ठावान नेताओं की आवश्यकता है,** और यदि किसी राष्ट्र का संविधान ऐसे नेताओं की मांग को पूरा न कर सके वह समय के अनुकूल नहीं हो सकता। ब्रिटेन के प्रधान मंत्री की शक्तियों तथा योग्यताओं का वास्तविक परिचय संसार के दोनों महायुद्धों में मिलता है। यही बात अमेरिका के राष्ट्रपति पर भी ठीक बैठती है। इससे ऊपर, शांतिकाल की समस्याओं को हल करने में पिछले 50 वर्षों में (अमेरिका के) अधिकांश **राष्ट्रपतियों ने देश का उत्तम नेतृत्व प्रदान किया है। अन्त में, अन्तर्राष्ट्रीय मामलों में आज वह (राष्ट्रपति) संसार का एक महान व्यक्ति है।"**[1] इसी प्रकार प्रो० जेम्ज़ **मैकग्रेगर बरंज** (Prof. James Macgregor Burns) राष्ट्रपति की आधुनिक अमरीकी सरकार में उसकी स्थिति का वर्णन करते हुए लिखता है कि **"राष्ट्रपति उपक्रम तथा सुयोजित जीवन नीति तथा राष्ट्रीय प्रोग्राम का मुख्य स्रोत है।"**[2] प्रो०

---

1. Griffith, Ernests. "The American system of Government"...p.52

"In the complicated fast, moving of stream of events of the 20th century, peoples need strong and decisive leaders, and a nation the nature of whose constitution fails to respond to this demand is likely to find itself inadequate for the times. The potentialities of the office of Prime Minister in Britain have been demonstrated in two world wars. So also has the office of the American President. More over, almost as great achievements have heen associated with the peace time leadership of most of the Presidents of the last 50 years. Finally, in international matters he has come to be a world figure."

2. Burns, James, Macgregor "The American Review" (Jan, 1969) ......p. 26

"The President has become an important source of initiative and Planning, of policy and administration.

बरोगन (Brogan) का मत है कि "राष्ट्रपति जैक्सन के समय से राष्ट्रपति पद एक राजतंत्र की भांति है और राष्ट्रपति में वे सभी उतराव चढ़ाव तथा समानता, जो एक राजतंत्र में होती है, पाई जाती है।"[1] कुछ राष्ट्रपति फ्रांस के प्रसिद्ध निरंकुश सम्राट लुई XIV (Louis XIV) की तरह शक्तिशाली होते है और चार वर्ष के लिए वे कांग्रेस की परवाह न करते हुए अपनी मनमानी चला सकते हैं क्योंकि अंग्रेज़ी संसद की तरह कांग्रेस राष्ट्रपति की शक्तियों को कई क्षेत्रों में सीमित नहीं कर सकती। और कुछ बुकेनन (Buchanan) या हार्डिंग (Harding) की तरह कमज़ोर राष्ट्रपति हुए हैं जो केवल प्रशासन को चलाने से परे कुछ नहीं सोचते थे। किन्तु राष्ट्रपति चाहे प्रभावशाली नेता हो या एक प्रभावहीन व्यक्ति हो अमेरिका के लोगों को देश के भले या बुरे के लिए उसी की ओर देखना पड़ता है क्योंकि संविधान में राष्ट्रपति के अतिरिक्त कोई ऐसी संस्था नहीं जो कि प्रमुख अधिकारी का काम कर सके। अमेरिका का उपराष्ट्रपति तथा मंत्रिमंडल दोनों ही राष्ट्रपति पर कोई विशेष प्रभाव नहीं रखते। इसी कारण प्रो० बरोगन (Brogan) राष्ट्रपति की स्थिति का बड़ा सुन्दर वर्णन करते हुए कहता है "राष्ट्रपति सदा ही या तो एक ड्राईवर की भांति काम करता है और या ब्रेक के समान, वह कभी भी फालतू पहिये की तरह बेकार नहीं हैं।"[2]

राष्ट्रपति तानाशाही नहीं है (President: not a dictator)—राष्ट्रपति को महान शक्तियों के विकास के साथ साथ अमेरिका से बाहर कई लोगों ने राष्ट्रपति की तुलना एक तानाशाह से करनी शुरू कर दी। पहली बार जैफर्सन (President Jefferson) के समय उसके कुछ विरोधिओं ने उसे "तानाशाह" (Dictator) कहा था। उसके बाद फिर राष्ट्रपति जैक्सन (Jackson) लिंकन (Lincoln) दोनों रुज़वैल्ट (both Roosevelts) ट्रूमैन (Truman) आइजनहावर (Eisenhower) इत्यादि की भी "तानाशाह" के रूप में आलोचना की गई। आलोचकों का मत है कि संयुक्त राज्य अमेरिका का राष्ट्रपति चुने जाने के बाद अवधि समाप्त होने तक मनमानी चला सकता है और कांग्रेस उसकी शक्तियों को सीमित नहीं कर सकती। 20वीं शताब्दी में संकटकालीन समस्याओं ने प्रथम तथा द्वितीय महायुद्ध, आर्थिक मन्दी तथा दूसरे महायुद्ध के पश्चात अमेरिका में ठंडा युद्ध (coldwar) इत्यादि—राष्ट्र पति की शक्तियों को चर्म सीमा तक पहुंचा दिया है और कई बार अवश्य ही ऐसा भ्रम होता है कि राष्ट्रपति की शक्तियों बहुत अधिक हैं और कोई विशाल व्यक्तित्व रखने वाला

1. Brogan, W. D. op. cit......p, 135

"Since Jacksons' times inshort, the Presidency has been a monarchy with all caprice and inequality that a monarchical system necessitates."

2. Ibid......"The President is always a driver or a brake, he is never a spare wheel."

व्यक्ति जर्मनी के हिटलर (Hitler) या रूस के नेता स्तालिन (Stalin) से कम शक्ति नहीं रखता। किन्तु यह केवल एक भ्रम है। आग तथा रे (Ogg and Ray) का मत ठीक है। "एक शक्तिशाली तथा ठोस सरकार का अर्थ कभी भा निरंकुश सरकार नहीं होता न ही इसी तरह एक शक्तिशाली प्रमुख कार्यपालिका अधिकारी एक तानाशाह होता है। सब कुछ होते हुए भी राष्ट्रपति भी जनता का एक उत्तरदायी सेवक है और तब तक वह ऐसा ही रहेगा जब तक हमारे प्रतिनिधि प्रशासन में जनता तथा संविधान का अंकुश बना रहेगा।"[1]

राष्ट्रपति तथा ब्रिटिश प्रधान मन्त्री (President and the British Prime Minister)—अमेरिका के राष्ट्रपति की ब्रिटिश प्रधान मन्त्री के साथ तुलना आज स्वाभाविक तथा स्पष्ट है। दोनों ही पदों की वास्तविक शक्ति तथा स्थिति का धीरे धीरे विकास हुआ है। 20वीं शताब्दी की संकटकालीन परिस्थितियों ने तथा सार्वजनिक कल्याण (Welfare functions) के उद्देश्य को अपनाने से इन दोनों पदाधिकारियों की शक्ति में अनहोनी वृद्धि हुई। इसी कारण कई बार दोनों पद-अधिकारियों को तानाशाह (Dictator) भी कहा जाता है। प्रो. ब्रोगन (Brogan) ठीक ही कहता है कि अंग्रेजी संविधान में "प्रधानमन्त्री मन्त्रिमण्डल तथा कामन सदन का स्वामी है क्योंकि साधारणतः दलों का अनुशासन प्रधान मन्त्री की नीति के पालन से सम्बन्ध रखता है।"[2] सत्ताधारी दल के कामन सदन के सदस्य अपने नेता की आज्ञा का तनमन से पालन करते हैं। वे जानते हैं कि उसकी हार दल की हार होगी और सत्ता उनके हाथ से छिन जाएगी दल में अनुशासन के लिए प्रधान मन्त्री अपनी संसद को विघटित करने की शक्ति का भी प्रयोग कर सकता है। यदि प्रधानमन्त्री के दल में कोई खास उथल पुथल न मचे तो प्रधानमन्त्री को कामन सदन में बहुमत का सदा ही समर्थन प्राप्त रहता है और वह चैम्बरलैन (Chamberlain) चर्चिल (Churchill) या एटली (Attlee) की तरह तानाशाही शक्तियों का प्रयोग कर सकता है। प्रधानमन्त्री संक्षेप में कार्यपालिका तथा विधानपालिका दोनों का नियन्त्रण निर्देशन करता है। इसलिए उसकी अपने दल के अटूट समर्थन के कारण स्थिति बहुत कुछ तानाशाह के समान ही हो जाती हैं।

(i) **विधानपालिका पर नियन्त्रण (Control over Parliament)**—संयुक्त राज्य अमेरिका का राष्ट्रपति ब्रिटिश प्रधानमन्त्री की तरह अमेरिका की

1. Ogg and Ray op. cit......p. 267

"Strong and unified government does not necessarily mean arbitrary government, nor a powerful chief executive dictator. Despite all, the President still is a responsible servant of the people; and such he will remain as long as the constitutional and popular inherent in our representative system endure.

1. Brogan W. D.......op. cit......117

कांग्रेस तथा कार्यपालिका का पूर्णरूप से नियन्त्रण और निर्देशन नहीं कर सकता। संकटकाल में भले ही उसको कुछ समय के लिए यह शक्ति प्राप्त हो जाए परन्तु साधारणत: उसे यह शक्ति प्राप्त नहीं होती है। प्रो. बरोगन (Brogan) कहता है। एक प्रधानमन्त्री कामन सदन में अपने बहुमत प्राप्त दल के समर्थन के कारण जो कार्यपालिका तथा विधानपालिका शक्तियों को ग्रहण करता है उन्हें अमरिका के बहुत प्रभावशाली राष्ट्रपतियों ने भी कभी हासिल नहीं किया। कभी कुछ समय के लिए उन्हें ऐसी शक्ति अवश्य प्राप्त हुई है। केवल इतना ही नहीं प्रधानमन्त्री देश के राजनैतिक जीवन का केन्द्र होता है जो अमेरिकन जीवन को मालूम नहीं। वह दलों का नेता होता है। बहुत थोड़े अमेरिकन राष्ट्रपति ऐसे दलीय नेता होते हैं।"[1] प्रो. लास्की (Laski) का भी यही मत है कि "संकटकालीन अवस्थाओं को छोड़कर साधारणत: राष्ट्रपति तथा कांग्रेस में आपसी द्वेष स्वाभाविक होता है।"[2] राष्ट्रपति की अवधि के चार भाग हैं। पहला भाग उस समय का है जिसमें राष्ट्रपति कांग्रेस के साथ मिल कर काम करता है और इसे दोनों का हनीमून (Honeymoon) समय कहा जा सकता है। लगभग एक वर्ष पूरा हो जाने के बाद मध्यकाल शुरू होता है जिसमें दोनों में कुछ हलचल शुरू होती है। और तीसरा काल आखरी वर्ष होता है जब राष्ट्रपति नए चुनाव के लिए अपनी नीतियों को निर्धारित करता है और कांग्रेस के सहयोग की ओर कम ध्यान देता है।

(ii) दल का नेतृत्व (Leader of the Party)—अमेरिका का राष्ट्रपति अक्सर प्रधानमन्त्री की तरह दल का नेता नहीं होता और अमरीकन दल इंगलैंड के दलों की तरह पूर्णत: अनुशासित नहीं हैं। उनका संघटन ढीला ढाला है और इस कारण कांग्रेस में भी अमरिकन दल के सदस्य अक्सर विप (Whip) की परवाह न करते हुए स्वतन्त्र रूप से मत देते हैं। जिसके परिणाम स्वरूप राष्ट्रपति को ब्रिटिश प्रधान मन्त्री की तरह यह विश्वास नहीं होता कि उसके दल के सदस्य उसकी नीति का कांग्रेस में समर्थन करेंगे। इस सम्बन्ध में सबसे बड़ा उदाहरण राष्ट्रपति फ्रैंकलिन रुजवैल्ट (President Frankhin D. Roosevelt) का है। उसकी न्यूडील योजना

1. Ibid......p. 118

"A Prime Minister, with a party majority in the House of Commons, commands all the executive and legislative powers in a fashion that most potent American President has not done, save for very brief periods. Not only is the Prime Minister the political centre,in a way unknown to American life, he is the head of the party organisation in a way that few American Presidents have been"

2. Laski, H. J., "The American Democracy"...p. 118.

"...in the absence of grave crisis, there is almost inherent antagonism between President and Congress."

(New Deal Legislation) के रास्ते में कांग्रेस बाधिक रही हालांकि कांग्रेस में रुजवैल्ट के डैमोक्रेटिक दल का ही बहुमत था और यदि कांग्रेस में राष्ट्रपति के विरोधी दल को बहुमत मिल जाए, जो अमेरिका में अक्सर होता है तो कांग्रेस और राष्ट्रपति में अक्सर गतिरोध (deadlocks) के समय इन गतिरोधों के कारण राष्ट्रपति को अपनी नीति लागू करने में कठिनाई आई। 1968 के चुनाव में राष्ट्रपति निकसन (President Nixon) रिपब्लिकन दल की ओर से चुने गए जबकि कांग्रेस में बहुमत डैमोक्रेटिक दल को मिला है। परन्तु अभी यह देखना बाकी है कि राष्ट्रपति तथा कांग्रेस में कैसे सम्बन्ध उत्पन्न होंगे।

(*iii*) **शक्तियों का पृथक्करण** (Separation of powers)—अमेरिका का संविधान भी राष्ट्रपति तथा कांग्रेस के एक दूसरे के विरुद्ध काम करने के लिए शक्तियों के पृथक्करण तथा संतुलन और गतिरोध के सिद्धान्तों पर आधारित हैं। राष्ट्रपति द्वारा पेश किए गए बजट को अक्सर कांग्रेस बदल देती है। इसका एक महत्वपूर्ण उदाहरण राष्ट्रपति टरुमैन (President Truman) का 1952 का बजट है। इस बजट में राष्ट्रपति ने 8500 करोड़ डालर की माँग की। इसमें से कांग्रेस ने 600 करोड़ डालर कम कर दिए। जबकि इंगलैंड में प्रधानमन्त्री का पेश हुआ बजट ज्यूं का त्यूं पास हो जाता है। संसद उसमें एक पैसे की भी कटौती नहीं करती। कांग्रेस की इस शक्ति के विरुद्ध राष्ट्रपति कांग्रेस द्वारा पास किए गए कानूनों को वीटो कर सकता हैं। कई बार वह वीटो की धमकी से ही अपनी नीति को चलाने के लिए कानून पास करवा सकता है परन्तु यह कोई अच्छा ढंग नहीं। रैडफोर्ड, टरुमैन तथा अन्य (Redford Truman and others) भी इस बात को स्वीकार करते हैं कि **"राष्ट्रपति तथा कांग्रेस में लगातार खिचांव अमरीकी राजनैतिक प्रणाली की प्रमुख विशेषता है।"**[1] इसी खिचांव के कारण राष्ट्रपति को कांग्रेस के झुकाव का कभी विश्वास नहीं होता और उसकी स्थिति हमेशा अपनी नीति को लागू करने के सम्बन्ध में डावांडोल रहती है। प्रो. लास्की (Laski) इस स्थिति का वर्णन करते हुए लिखता है। **"कांग्रेस की इच्छा से सीमित राष्ट्रपति एक ऐसे खेवट की तरह है जो अज्ञात समुद्र में यात्रा कर रहा हो वह अपने मार्ग पर निश्चयपूर्वक (अज्ञात समुद्र के कारण) आगे नही बढ़ सकता।"**[2]

(iv) **न्यायिक पुर्नरीक्षण** (Judicial Review) :—राट्रपति की शक्ति पर संवैधानिक रूप से अमेरिका के न्यायालय भी प्रतिवन्ध लगाते हैं। इसमें कोई शक

---

1. Redford, Truman and Others op. cit....p. 384.

"Persistent tensions between President and Congress are a conspicuous feature of the American System."

2. "Laski, H. J. : "The American Presidency"...p. 30.

"A President limited by the will of congress is always like a sailor one is chartered sea, he can't proceed with certainty upon his course."

नहीं कि सर्वोच्च न्यायालय ने अधिकांश राष्ट्रपति की शक्तियों को बढ़ाने में सहायता की है। परन्तु राष्ट्रपति रुजवैल्ट (President Franklin D. Roosevelt) को न्यूडील योजना सफल बनाने में सर्वोच्च न्यायालय की ओर से काफी कठिनाई का सामना करना पड़ा। इस सम्बन्ध में एक महत्वपूर्ण निर्णय यंगजटायून शीट तथा ट्यूब कम्पनी बनाम सायर (Youngstown Sheet and Tube Company v/s Sawyer) मुकदमें में दिया गया निर्णय है। 1950 में अमेरिका कोरियाई युद्ध में उलझ गया था। इसी युद्ध के दौरान अमेरिका के स्टील कारखानों के मजदूरों ने हड़ताल कर दी। राष्ट्रपति ट्रूमैन ने अपने व्यापार मन्त्री चार्ल्स सायर (Sawyer) को आदेश दिया कि वह सटील उद्योगों पर कब्जा करले ताकि स्टील उत्पादन को कोई नुकसान न पहुंचे। यंगजटयून टयूब कम्पनी ने व्यापार मन्त्री के विरुद्ध यह मुकद्दमा दायर कर दिया कि राष्ट्रपति को स्टील मिलों पर कब्जा करने का कोई संवैधानिक अधिकार नहीं है। सर्वोच्च न्यायालय ने 6—3 बहुमत के साथ यह फैसला दिया कि राष्ट्रपति का आदेश संविधान के विरुद्ध (Unconstitutional) है। इस प्रकार सर्वोच्च न्यायालय राष्ट्रपति की शक्ति में बाधक हो सकता है जबकि इंगलैंड के प्रधानमन्त्री की शक्तियों पर ऐसी कोई बाधा नहीं।

(iv) **राष्ट्रपति अधिक शक्तिशाली** (President is more powerful)—दूसरी ओर कुछ आधुनिक लेखकों का यह विचार है कि वास्तव में अमेरिका का राष्ट्रपति धीरे धीरे अंग्रेजी प्रधान मन्त्री के मुकाबले में अधिक शक्तिशाली हो गया है। समय की गति के साथ साथ राष्ट्रपति की शक्ति कांग्रेस की बाधाओं से ऊपर उठती जा रही है और वह समय दूर नही जब अमरीकी लोगों को अपने दलों को देश में नई सामाजिक तथा आर्थिक समस्याओं को हल करने के लिए अंग्रेजी राजनैतिक दलों की भांति सुसंगठित तथा अनुशासित करना होगा। इस प्रवृति के कारण राष्ट्रपति की शक्ति अधिक बढ़ती जा रही है और कांग्रेस की शक्ति अंग्रेजी संसद की तरह कम होती जा रही है। सन् 1960 के बाद अमेरिका नागरिक आन्दोलन (Civil Rights Movement) जोर पकड़ता जा रहा है और प्रो. बरनज (Burns) का मत ठीक ही दिखाई देता है कि यह आन्दोलन वास्तव में सामाजिक सुधार अन्दोलनों का एक प्रतीक है। अमरीकी सरकार के लिए आज आवश्यक हो गया है कि वह पिछड़े हुए लोगों की निर्धनता को दूर करे। आर्थिक विद्या तथा सामाजिक कल्याण योजनाओं को लागू करे। शहरों में युवकों की हलचल के सम्बन्ध में या ऐसी अनेकों उलझनों का सामना करे जो अमेरिका के नागरिक जीवन को सुधारने के लिए आवश्यक है। वास्तव में आज यही आर्थिक और सामाजिक समस्याएं अमरीकी विश्वविद्यालयों, नगरों तथा अन्य उद्योगिक केन्द्रों में जातीय दलों तथा फसादों या उपद्रवों का कारण है। अमेरिका की कांग्रेस इन जातीय तथा सामाजिक या आर्थिक समस्याओं का समाधान करने के लिए बहुत प्रतिक्रियावादी (reactionary) सिद्ध हो रही है। इसलिए इन नीतियों को अपनाना राष्ट्रपति पर ही निर्भर है।

1960 के बाद राष्ट्रपति कैनेडी (President Kennedy) तथा लिंडन जानसन (President Lyndon B. Johnson) ने इन समस्याओं को सुलझाने के लिए राष्ट्रपति रुजवैल्ट (FDR) की उग्र समाज कल्याण की नीति को अपनाया घोर विरोध के बावजूद भी कांग्रेस को जानसन के अच्छे घरों की नीति (Fair housing legistation) को 1968 में पास करना पड़ा। इस तरह ऐसा दिखाई देता है कि आज अमेरिका के राजनैतिक जीवन का राष्ट्रपति इंगलैंड के प्रधान मन्त्री की तरह केन्द्र बन गया है। देश का कल्याण उसी की जिम्मेवारी है। लोग समाज कल्याण की नीति अन्तर्राष्ट्रीय उलझनों के सुलझाने के लिए उसी की ओर देखते हैं। जनता के समर्थन के साथ वह कई बार ब्रिटिश प्रधानमन्त्री की भांति कांग्रेस की इच्छा के विरुद्ध भी अपनी नीति को लागू कर सकता है। ऐसी नीति को पहली बार राष्ट्रपति जैक्सन ने अपनाया था और उसका घोर विरोध किया गया था। किन्तु आज राष्ट्रपति के लिए जैक्सन या लिंकन के बतलाए हुए पथ पर चलने के सिवाय और कोई चारा नहीं। किन्तु जनता आज उसका विरोध नहीं करती। ग्रिफथ (Griffith) कहता है "एक बार चुने जाने के बाद राष्ट्रपति का प्रभाव तथा शक्तियां महान हैं, वह अवश्य ही प्रधानमन्त्री की शक्तियों से अधिक हैं।"[1]

निष्कर्ष—राष्ट्रपति की शक्तियां प्रधान मन्त्री से केवल एक ही बात में अधिक है। राष्ट्रपति की शक्तियों का स्रोत संविधान तथा अभि समय है जबकि प्रधानमन्त्री कानूनी रूप से केवल राजा का परार्मश दाता है। उसकी सारी शक्तियां तथा प्रभाव आज अभिसमयों पर आधारित हैं। इसमें कोई शक नहीं कि राष्ट्रपति की शक्तियां संविधान तथा कांग्रेस द्वारा सीमित है जबकि प्रधानमन्त्री की शक्तियों पर ऐसी कोई सीमा नहीं है। राष्ट्रपति को अपनी नीति लागू करने के लिए काफी कठिनाईयों का सामना करना पड़ता है और अक्सर ऐसा लगता है कि कांग्रेस उसके रास्ते में एक बहुत बड़ी रुकावट है। उसके अपने दल के लोग भी कांग्रेस में कई बार इसकी नीतियों का विरोध करते हैं और वह यह है कि वास्तव में राष्ट्रपति की नीतियों का विरोध कांग्रेस नहीं करती बल्कि कांग्रेस से बाहर और अक्सर राष्ट्रपति के अपने दल में भी कुछ प्रभावशाली गुट (pressure groups) करते हैं। यह गुट अक्सर बड़े बड़े पूंजीपतियों या जिमीदारों या प्रतिक्रियावादी लोगों के होते हैं जो राष्ट्रपति की प्रगतिशील नीतियों का संविधान तथा कांग्रेस की आढ़ में विरोध करते हैं। ऐसी स्थिति ग्रेट ब्रिटेन या किसी भी संसदीय प्रणाली अपनाने वाले देश में भी हो सकती है। अन्तर केवल इतना ही है कि संसदीय प्रणाली में यह खिचांव कार्यपालिका तथा विधानपालिका के परस्पर झगड़े का रूप धारण नहीं करता। दल के रंगमंच पर ही

---

1. Griffith, Ernest, s. op. cit,...p. 58.

"Once elected, the powers and influence of a president are enormous, certainly exceeding those of a Prime Minister."

इस खिचांव का परिचय मिलता है। ग्रेट ब्रिटेन में प्रधानमन्त्री एटली (Attlee) के समय मजदूर दल में ओरियां वेवां (Aurien Bevan) के उग्र वाममार्गियों (Left-winger) की ओर से मजदूर सरकार को काफी विरोध का सामना करना पड़ा। इस तरह के झगड़े वर्तमान विलसन (Wilson) सरकार तथा मजदूर दल के उग्रवादियों में आज भी मौजूद हैं और कई बार यह संसद में भी दिखाई देते हैं जब कई सदस्य सरकार की नीति के समर्थन में मत नहीं देते (abstain) ऐसी स्थिति भारतवर्ष में दिखाई देती है। भारत के प्रथम प्रधान मन्त्री श्री नेहरू (Mr. Jawahar lal Nehru) समाजवादी थे परन्तु 1947 से लेकर 1964 तक वह देश में कांग्रेस के अन्दर पूंजीपति या प्रतिक्रियावादी गुटों के प्रभाव के कारण कोई भी सामाजवादी नीति को लागू नहीं कर सके। अमेरिका में भी यही स्थिति है। अन्तर केवल इतना है कि यह झगड़ा अक्सर किसी कल्याणकारी नीति के बारे में राष्ट्रपति तथा कांग्रेस के बीच उत्पन्न होता है। यदि राष्ट्रपति कोई नई नीति न अपनाए तो उसे भी कांग्रेजी प्रधानमन्त्री की तरह कांग्रेस का पूरा सहयोग प्राप्त रहता है। इस प्रकार यदि वास्तव में देखा जाए तो अमेरिका के राष्ट्रपति की शक्तियां, प्रभाव तथा स्थिति यदि इंगलैंड के प्रधानमन्त्री से अधिक नहीं हैं तो किसी भी रूप से कम भी नहीं है।

मन्त्रिमण्डल
(Cabinet)

संयुक्त राज्य अमेरिका का संविधान राष्ट्र की कार्यपालिका शक्तियां एक मात्र राष्ट्रपति में निहित करता है जो देश का सर्वोच्च कार्यपालिका अधिकारी है। इस प्रकार संविधान में राष्ट्रपति के परामर्श के लिये या सलाह देने के लिए किसी मन्त्रि-मण्डल की व्यवस्था नही की गई। संविधान निमार्ताओं के सामने यह प्रश्न अवश्य आया था कि राष्ट्रपति के लिये कोई सलाह देने वाली समिति होनी चाहिये। परन्तु उस पर कोई निर्णय नहीं हो सका और यह बात सीनेट पर छोड़ दी गई। अमेरिका का प्रथम राष्ट्रपति वाशिंगटन (President Washington) विभागों के अध्यक्षों को परामर्श लेने के लिए बुलाने लगा और जल्द ही राष्ट्रपति और इन अध्यक्षों की मीटिंगों का नाम मन्त्रिमण्डल पड़ गया रैडफोर्ड, टरुमैन इत्यादि (Redford, Truman and Others) लिखते हैं कि "राष्ट्रपति का मन्त्रिमण्डल एक संस्था के रूप में 1790 से अमरीकी शासन प्रणाली का एक भाग है। परन्तु संविधान में इस का कोई वर्णन नहीं और न ही 1907 से पहले किसी कांग्रेस द्वारा पारित कानून में कोई उल्लेख मिलता है।"[1] इसके सम्बन्ध में फर्गुसन तथा मैकहैनरी (Ferguson

1. Redford, Truman and Others op. cit....p. 334.
"The Presidents cabinet, as an institution and as a term, has been an accepted part of the American Government since 1790 It is not mentioned in the constitution, however, and it was not referred to in any statute until 1907."

and McHenry) लिखते हैं "मन्त्रिमण्डल एक अभिसमयों पर आधारित संस्था है। और इसके पीछे कानून की शक्ति नहीं है इसके सदस्यों की संख्या भी प्रथा या राष्ट्रपति स्वयं निश्चित करता है।"[1] राष्ट्रपति जब चाहे मन्त्रिमण्डल की बैठकों को बुला सकता है और इसके सदस्यों को जो भी कार्य सौंप दे उन्हें करना पड़ता है। राष्ट्रपति अपनी स्वेच्छा से उन्हें नियुक्त करता है जब चाहे उन्हें हटा सकता है। ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल की तरह अमेरिका के मन्त्रिमण्डल का कोई सामूहिक (corporate) अस्तित्व नहीं है अर्थात अमरीकी मन्त्रिमण्डल की ऐसी कोई प्रथा नहीं कि सभी सदस्य इकट्ठे मिलकर काम करेंगे और एक विभाग की नीति को सारा मन्त्रिमण्डल सामूहिक रूप से अपनी नीति समझेगा न ही ऐसी कोई प्रथा है जिस आधार पर राष्ट्रपति को अंग्रेजी सम्राट की तरह अपने मन्त्रिमण्डल की सम्मति को हर हालत में स्वीकार करना पड़े। प्रो. बरोगन (Brogan) ठीक ही लिखता है "राष्ट्रपति समक्षों में प्रथम (Primus inter pares) नहीं है और अंग्रेजी प्रधान मन्त्री कितना भी प्रतिभा शाली क्यों न हो उसका मन्त्रिमण्डल पर राष्ट्रपति के समान पूर्ण नियन्त्रण नहीं होता। यह कहना ठीक ही है (अमरीकी मन्त्रिमण्डल) राष्ट्रपति का परिवार है।"[2] राष्ट्रपति के मन्त्रिमण्डल पर नियन्त्रण के बारे में दो उदाहरण दिए जा सकते हैं। राष्ट्रपति लिंकन (President Lincoln) ने एक बार एक एक प्रश्न को अपने मन्त्रिमण्डल के सामने रखा और उस पर वादविवाद के बाद मत लिए। सातों मन्त्रियों के मत उसकी इच्छा के विरुद्ध थे तो भी मतों की गिनती को करते हुए कहा था "नहीं सात, हां एक परन्तु एक हां का मत विजयी है (Noes seven ayes one the ayes have it.) अर्थात राष्ट्रपति यदि अकेला भी हो तो उसके लिए जरूरी नहीं कि वह मन्त्रिमण्डल के परामर्श को माने। दूसरे महायुद्ध में राष्ट्रपति फ्रैंकलिन रुजवैल्ट (President Franklin D. Roosevelt) अपनी युद्ध नीति के सम्बन्ध में अक्सर अपने सचिव कार्डेल हल (Cordell Hull) की राय लिए बिना ही महत्वपूर्ण निर्णय ले लेता था। इससे यह स्पष्ट है कि यह केवल राष्ट्रपति की स्वेच्छा पर ही निर्भर है कि वह अपने मन्त्रिमण्डल के मुख्य सदस्यों से नीति के सम्बन्ध परामर्श ले या न ले।

संगठन (Organisation)—परम्परा अनुसार कार्यपालिका के सभी विभागों

---

1. Ferguson and McHenry op. cit...p.
"The Cabinet has remained an informal group without legal sanction, its personnel determined by custom and the President."
2. Brogan W. D. op. cit....p. 125.
"The President is no mere primus inter pares and no matter how great the authority of an English Prime Minister is, he is not yet the completed master of the situation as is the President in what is justly called the presidents' family."

के अध्यक्ष तथा उपराष्ट्रपति राष्ट्रपति के मंत्रिमंडल को बनाते हैं। मंत्रिमंडल की गिनती निश्चित नहीं है। राष्ट्रपति वाशिंगटन (President Washington) ने उपराष्ट्रपति तथा 5 विभागों के अध्यक्षों को अपने मंत्रिमंडल में शामिल किया। (Vice-President) के अतिरिक्त 5 अन्य अध्यक्ष (i) विदेश मंत्री (Secretary of State), (ii) कोष मन्त्री (Secretary of Treasury), (iii) युद्ध मन्त्री (Secretary of war), (iv) पोस्ट-मास्टर-जनरल (Post Master General) तथा (v) एटौर्नी जनरल (Attorney General) थे। राष्ट्रपति जैफरसन (President Jefferson) ने एक और नया विभाग नौसेना मंत्री (Secretary of Navy) की अध्यक्ष में सन् 1801 में बनाया। जिससे उसके मंत्रिमंडल के अध्यक्षों की गिनती छः हो गई। राष्ट्रपति जैकरी टैलर (President Zachary Taylor) ने 1849 में गृह मंत्री (Secretary of Interrior) की अध्यक्षा में सातवें विभाग का निर्माण किया। सन् 1889 में राष्ट्रपति क्लीवलैंड (President Cleveland) ने कृषि मंत्री (Secretary of Agriculture) की अध्यक्षता में इस आठवें विभाग को जन्म दिया। नौवें विभाग वाणिज्य तथा श्रम मंत्री (Secretary of Commerce and Labour) का निर्माण राष्ट्रपति रूज़वैल्ट (President Theodore Roosevelt) ने 1903 में किया। राष्ट्रपति विलसन (President Wilson) ने 1913 में वाणिज्य तथा श्रम विभाग को दो अलग अलग विभागों में बांट दिया और इस प्रकार उसके मंत्रि मंडल के सदस्यों की संख्या 10 हो गई। राष्ट्रपति आईजनहावर (President Eisenhower) ने 1953 में युद्ध और नौसेना विभागों को मिलाकर सुरक्षा मंत्री (Secretary of Defence) की अध्यक्षता में आधुनिक सुरक्षा विभाग (Defence) का संगठन किया तथा स्वास्थ्य, शिक्षा और सार्वजनिक हित विभाग (Deptt. of Health, Education and Welfare) का आरम्भ किया। सन् 1969 में वर्तमान राष्ट्रपति निक्सन (President Richard Nixon) ने उपराष्ट्रपति के अतिरिक्त निम्नलिखित 12 मंत्रियों के मंत्रिमंडल की रचना की है इनमें एक नया विभाग यातायात विभाग (Deptt. of Transportation) है—

1. विदेश मंत्री......विलियम रोजरज़ (William P. Rogers)
2. कोष मंत्री......डैविड कैनेडी (David M. Kennedy)
3. सुरक्षा मंत्री......मैलविन लायर्ड (Melvin R. Laird)
4. पोस्ट मास्टर जनरल......विंटन (Winton M. Blount)
5. एटौर्नी जनरल......मिचल (John N. Mitchell)
6. गृह मंत्री......वाल्टर हिकल (Walter J. Hickel)
7. कृषि मंत्री......क्लिफोर्ड (Clifford M. Hardin)

8. वाणिज्य मंत्री......स्टांज (Maurice H. Stans)
9. श्रम मंत्री......शुल्टज (George P. Schultz)
10. स्वास्थ्य, शिक्षा, सार्वजनिक मंत्री......फिंच (Robert H. Finch)
11. गृह निर्माण मंत्री......रोमनी (George Romney) (Created by President Johnson in 1965)
12. यातायात मंत्री......वाल्प ((John A. Volpe)

तथा

उपराष्ट्रपति......स्पीरो एगन्यू (Spiro T. Agnew)

प्रत्येक विभाग के अध्यक्ष या मंत्री को 35000 डालर वार्षिक वेतन मिलता है।

नियुक्ति (Appointment)—कहने को तो राष्ट्रपति अपनी इच्छानुसार अपने मंत्रिमंडल के सदस्यों को चुन सकता है। परन्तु यह वास्तविकता नहीं। राष्ट्रपति मंत्रिमंडल के मंत्रियों की नियुक्ति करते हुए दल के मुख्य व्यक्तियों को अदृश्य नहीं कर सकता। इसलिए कुछ मंत्रियों को वह दल के नेताओं में से ही लेता है। इस सम्बन्ध में एक और प्रथा यह है कि राष्ट्रपति यदि चाहे तो विरोधी दल के नेताओं में से भी मंत्रिमंडल के सदस्य चुन सकता है। राष्ट्रपति कैनेडी (President Kennedy) ने डगल्स डिलन (Dougles Dillon) को कोष मंत्री नियुक्त किया था हालांकि उसका सम्बन्ध रिपब्लिकन दल से था। इसी प्रकार राष्ट्रपति रूजवैल्ट (President Franklin D. Roosevelt) ने 1940 में दो प्रसिद्ध रिपब्लिकन नेता स्तीमसन (Stimson) और फ्रैंक नोक्स (Frank Knox) को युद्ध मंत्री तथा नौसैना मंत्री नियुक्त किया था। और जिसने अपने मंत्रिमंडल में मिस. पारकिन्ज़ (Miss Perkins) को श्रम मंत्री नियुक्त किया। वह अमेरिका की पहली स्त्री थी जिसे मंत्री चुना गया। राष्ट्रपति, प्रथा अनुसार अमेरिका के कुछ मुख्य राज्यों जैसे न्यूयार्क (New York) पैनसलवेनियां तथा मैसाचूस्टेस (Massachusets) में से अवश्य ही एक एक मन्त्री चुनता है।

राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त किये गये मंत्रियों की स्वीकृति, संविधान अनुसार, सीनेट से लेनी पड़ती हैं और जो साधारणता सीनेट इन्कार नहीं करता। किन्तु 1925 में अमेरिका के इतिहास में पहली बार सीनेट ने राष्ट्रपति कोलिज (President Coolidge) द्वारा नियुक्त मंत्री चार्ल्स वारन (Charls B. Warren) को स्वीकृति देने से इन्कार कर दिया और जिसके कारण राष्ट्रपति को उसे हटाना पड़ा। इस प्रकार साधारणत: राष्ट्रपति को अपने मंत्रिमंडल के सदस्य चुनने की स्वतन्त्रता इंगलैंड के प्रधान मंत्री से अधिक है।

अमेरिका तथा अंग्रेज़ी मंत्रिमण्डल (American and British Cabinet)—अमेरिका का मंत्रिमंडल ब्रिटिश या भारतीय मंत्रिमंडल से बिल्कुल भिन्न है। अमेरिकन मंत्रिमंडल ब्रिटिश मंत्रिमंडल से इतना भिन्न है कि यह भ्रम

हो जाता है कि अमेरिका के मंत्रिमंडल को "मंत्रिमंडल" कहा भी जा सकता है या नहीं। अमेरिका का मंत्रिमंडल केवल राष्ट्रपति की एक सलाहकार समिति है। इसलिए इसके कर्त्तव्य तथा कार्य मंत्रिमंडल प्रणाली से बिल्कुल नहीं मिलते। दोनों में निम्नलिखित मुख्य अन्तर हैं—

1. अंग्रेजी मंत्रिमंडल के सदस्य लोगों के प्रतिनिधि हैं जो जनता द्वारा संसद के लिए चुने जाते हैं, अर्थात् मंत्रिमंडलीय प्रणाली में मंत्री अवश्य ही संसद के सदस्य होते हैं। परन्तु अमेरिकन मंत्रिमंडल के सदस्य न तो कांग्रेस के सदस्य होते हैं और न ही जनता उनका चुनाव करती है।

2. अमेरिकन मंत्रिमंडल के सदस्य राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त होते हैं और हटाये जा सकते हैं। वे अपने कार्य के लिए राष्ट्रपति के प्रति उत्तरदायी होते हैं। और राष्ट्रपति यदि चाहे तो उनके परामर्श को अस्वीकार भी कर सकता है। अंग्रेजी मंत्रिमंडल के सदस्य भी प्रधान मंत्री द्वारा चुने जाते हैं परन्तु उनकी नियुक्ति सम्राट करता है। प्रधान मंत्री का या सम्राट का व्यवाहारिक रूप से मंत्रिमंडल पर राष्ट्रपति जैसा नियंत्रण नहीं होता क्योंकि मंत्री जनता के प्रतिनिधि भी होते हैं।

3. अंग्रेजी मंत्रिमंडल के सदस्य सामूहिक तथा व्यक्तिगत रूप से संसद के प्रति उत्तरदायी होते हैं और वे संसद की कार्यवाहिओं में भाग लेते हैं और अधिकांश बिलों को संसद में पास करवाने के लिए वही उत्तरदायी होते हैं। उन्हें अपने विभाग या सरकार की नीति को संसद के सामने रखना होता है। अमेरिका के मंत्रिमंडल का ऐसा कोई कार्य नहीं। पृथक्करण सिद्धान्त के कारण वे कांग्रेस के सदस्य नहीं बन सकते और न ही कांग्रेस की कार्यवाहियों में भाग ले सकते हैं। कांग्रेस में कानूनों को पास करने की रीति में भी उनका कोई हाथ नहीं होता। वे कांग्रेस के प्रति न तो सामूहिक और न ही व्यक्तिगत रूप से उत्तरदायी है। कांग्रेस के साथ उनका केवल इतना ही सम्बन्ध है कि कांग्रेस की समितियों में उन्हें अपनी नीति या प्रोग्राम के समर्थन के लिये अक्सर बुलाया जाता है।

4. ब्रिटेन की संसदीय प्रणाली में मंत्रिमंडल देश की वास्तविक कार्यपालिका तथा विधानपालिका भी है। यह राज्य का राजनैतिक केन्द्र है। देश का वास्तव में इस मंडल के सामूहिक विचार तथा निर्देशन का फल होता है। अमेरिका का मंत्रिमंडल देश की वास्तविक कार्यपालिका नहीं है। संविधान अमेरिका के राष्ट्रपति को ही राष्ट्र का प्रमुख कार्यपालिका घोषित करता है। इसलिए अमेरिका का राष्ट्रपति इंगलैंड के सम्राट तथा मंत्रिमंडल दोनों की शक्तियों या कार्यों को सम्भालता है और मंत्रिमंडल उसकी केवल सलाहकार समिति है।

5. ब्रिटिश मंत्रिमंडल साधारणत: एक संसद में बहुमत प्राप्त दल के नेताओं से बनता है। जबकि अमेरिका में राष्ट्रपति यदि चाहे तो विरोधी दल के सदस्यों को भी अपने मंत्रिमंडल में शामिल कर सकता है।

(Munro) Explain and discuss.

8. The American President if he chooses, encounters to the opinion of the congress." Explain this statement with illustration.
9. The American Cabinet differs in fundamental respects from the British Cabinet." Discuss.
10. "An American Cabinet is the President's family." Comment.
11. Discuss the election, powers and position of the Vice-President of America.

4
कांग्रेस
(CONGRESS)

प्रतिनिधि सदन और सीनेट
(House of Representatives and Senate)

अमेरिका के संविधान का अनुच्छेद 1 अमेरिका की वैधानिक शक्तियें कांग्रेस को प्रदान करता है जिसके दो सदन हैं। ब्रिटिश संसद का विकास धीरे-धीरे हुआ है परन्तु इस विकास की मुख्य विशेषता यह है कि 17वीं शताब्दी के बाद कामन सदन की शक्ति लार्ड सभा के मुकावले में बढ़ने लगी। 1911 के संसदीय एक्ट ने कामन सदन को संसद का मुख्य सदन बना दिया और लार्ड सभा को दूसरे दर्जे का सदन बना दिया परन्तु अमेरिका में शुरू से ही सीनेट (Senate) तथा प्रतिनिधि सदन (House of Representatives) की शक्तियां बराबर हैं। प्रतिनिधि सदन को यह शक्ति अवश्य प्राप्त है कि वित्तिय बिल केवल इसी सदन में पेश किया जाता है तथा पारित होता है। किन्तु सीनेट को वित्तिय बिल में परिवर्तन या संशोधन करने का पूरा अधिकार है। सीनेट को कुछ ऐसी शक्तियां प्राप्त हैं जो प्रतिनिधि सदन के पास नहीं है। सीनेट राष्ट्रपति द्वारा विदेशों से की गई सन्धियों को स्वीकृति देती है। कांग्रेस देश की सर्वोच्च विधानपालिका है परन्तु इसकी शक्ति ब्रिटिश संसद की तरह असीम नहीं है। ब्रिटिश संसद द्वारा पास किया हुआ बिल रद्द नहीं होता अर्थात ब्रिटेन की रानी बिल पर हस्ताक्षर करने से इन्कार नहीं कर सकती या उसे पुर्नविचार के लिए संसद को वापिस नहीं भेज सकती। ब्रिटिश न्यायालय भी संसद द्वारा पास किये गये बिल को अवैध (Null and Void) घोषित नहीं कर सकते क्योंकि संसद देश की प्रभु या सर्वोच्च

संस्था है। अमेरिका की कांग्रेस की शक्तियाँ सीमित हैं। कांग्रेस द्वारा पास किये ग बिल को राष्ट्रपति वीटो कर सकता है। इसी प्रकार अमेरिका की सर्वोच्च न्यायाल (Supreme Court) भी कांग्रेस द्वारा पास अधिनियमों को अवैध घोषित कर सक है। अमेरिकन कांग्रेस की ब्रिटिश संसद के मुकाबले में एक और विशेषता यह है कि इसके दोनों सदन जनता द्वारा चुने जाते हैं। जैसा कि संघीय प्रणाली के लिए आवश्य सीनेट राज्यों और प्रतिनिधि सदन लोगों का प्रतिनिधित्व करता है।

प्रतिनिधि सदन
(House of Representatives)

संयुक्त राज्य अमेरिका की शासन प्रणाली संघात्मक (Federal) है। इसमें आ 50 राज्य शामिल हैं। जैसा कि संघीय प्रणाली के लिए आवश्यक है, अमेरिका क कांग्रेस का निम्न सदन—प्रतिनिधि सभा (House of Representatives अमेरिका के लोगों का प्रतिनिधित्व करता है। इस सदन में प्रत्येक राज्य को अपनी जन संख्या अनुसार प्रतिनिधि भेजने का अधिकार है। किन्तु यदि किसी राज्य की, जैसा अलास्का (Alaska) या हवाई (Hawaii) जनसंख्या बहुत कम हो तो भी उसे प्रतिनिधि सदन में एक सदस्य भेजने का अधिकार है।

संगठन (Organisation)—आरम्भ में प्रतिनिधि सभा की सदस्य संख्या 65 थी। 1828 और 1841 में एक संशोधन के अनुसार इस की सदस्य संख्या 435 निश्चित की गई। संविधान में सदस्यों की संख्या निश्चित नहीं की गई बल्कि यह व्यवस्था की गई है कि प्रत्येक 30 हजार व्यक्तियों के लिए एक से अधिक प्रतिनिधि नहीं लिया जाएगा और प्रत्येक राज्य का कम से कम एक प्रतिनिधि अवश्य होगा चाहे उसका आकार कैसा ही क्यों न हो। हर दो वर्षों के पश्चात् जन-साधारण द्वारा चुनाव होगा जिसका समय स्थान और निर्वाचन विधि प्रत्येक राज्य के विधान मण्डल निश्चित करेंगे, परन्तु कांग्रेस को किसी भी समय कानून द्वारा उनमें परिवर्तन करने का अधिकार होगा।"[1]

संविधान के 14वें संशोधन में कहा गया है कि राज्यों के बीच सदस्यों की संख्या जनसंख्या के अनुसार होगी। हर दस वर्ष के बाद जनगणना होती है और इसके अनुसार राज्यों से निर्वाचित कुल एक प्रतिनिधियों की संख्या निश्चित होती है 1961-62 में जब अलास्का (Alaska) और हवाई (Hawaii) नामक नए राज्य अमेरिकन संघ में शामिल हुए तो इसके फलस्वरूप प्रतिनिधि सभा के सदस्यों की संख्या बढ़ा कर 437 कर दी गई। प्रतिनिधि सभा सदस्य भारतीय लोकसभा के सदस्यों की भांति वयस्क मताधिकार के आधार पर

एक सदस्यी चुनाव क्षेत्र (Single member electoral Districts) प्रणाली द्वारा चुने जाते हैं। सन् 1924 में 19वें संशोधन ने वयस्क स्त्रियों को भी मताधिकार प्रदान किया। परन्तु हब्शियों को मत देने का अधिकार नहीं दिया गया था। 1960 तक उन्हें सीमित अधिकार दिया गया। केवल वही लोगों को मत देने के अधिकारी थे जो पढ़ लिख सकते थे। इसलिए लगभग अमेरिका की कुल जनसंख्या का 10% भाग चुनावों में हिस्सा नहीं ले सकती थी। सन् 1964 और 1965 में कांग्रेस ने नागरिक मताधिकार क़ानून पास किये जिनके द्वारा पढ़ने लिखने वाले प्रतिवन्ध को नीग्रोज पर से हटा दिया गया। इस प्रकार 1964-65 के चुनावों में मतदाताओं की गिनती 30 लाख भी ऊपर चली गई। 1968 तक यह गिनती 30 लाख से भी ऊपर हो गई। इस कारण नीग्रो मतदाता अव प्रतिनिधि सदन तथा राष्ट्रपति के चुनाव में एक महत्त्वपूर्ण वर्ग बन गया है। नवम्बर 1958 के प्रतिनिधि सभा के आम चुनाव में 10 नीग्रो मतदाता साधारणतय: डैमोक्रेटिक दल का समर्थन करते हैं। वर्तमान प्रतिनिधि सभा में में डैमोक्रेटिक दल के 248 और रिपब्लिक दल के 187 सदस्य है। इस प्रकार याद रखने योग्य है कि अमेरिका का राष्ट्रपति निकसन (President Nixon) रिपब्लिकन दल का नेता है।

जेरीमैंडरिंग (Gerrymandering) :—सन् 1842 में कांग्रेस ने यह निश्चित किया प्रतिनिधि सभा के सदस्य निर्वाचन क्षेत्र (District) से चुने जायें जिनकी सीमाएं राज्यों की विधान सभाओं पर छोड़ दी गई। तव से लेकर आज तक अमेरिका के प्रतिनिधि सभा के सदस्य एकल सदस्य निर्वाचन क्षेत्र (Single member Constituency System) द्वारा चुने जाते हैं। परन्तु अमेरिका में इन निर्वाचन क्षेत्रों की सीमाएं निश्चित करते समय सत्ता सम्भालने वाला दल ऐसे ढंग से क्षेत्र वनाता है कि उसे अधिक लाभ हो इस प्रथा को जेरीमैंडरिग (Gerrymandering प्रथा कहते हैं।

राज्यपाल जैरीमैंडर एक अमेरिकन प्रथा है जिसका स्त्रोत एलब्रिज जैरी (Governor Elbridge Gerry) है। एलब्रिज जैरी 1814 में मैसाचुसेटस (Massachusetts) का राज्य पाल था। वह पहला व्यक्ति था जिससे निर्वाचन क्षेत्रों को ऐसे ढंग से वनाया कि उसका लाभ सत्ता धारी दल को पहुंचे। इस प्रथा को दो प्रकार से प्रयोग में लाया जाता है। प्रथम विपक्षी दल के अधिक भे अधिक मतदाताओं को एक ही निर्वाचन क्षेत्र में शामिल कर दिया जाता है ताकि वाकी निर्वाचन क्षेत्रों में उनकी गिनती वहुत कम हो जाये। इस प्रकार एक क्षेत्र में वेशक विरोधी दल के वहुत अधिक वहुमत मिल जाता है। परन्तु वाकी क्षेत्रों में सत्ताधिकारी दल विरोधी दल को थोड़े थोड़े वहुमत के साथ पराजित करने में सफल हो जाता है। 1950 की जनगणना के वाद रिपब्लिकन दल ने कैलेफ़ोर्निया में 26 ऐसे निर्वाचन क्षेत्र वनाये जिनमें अधिकांश डैमोक्रेटिक दल के मतदाताओं को इकट्ठा कर दिया। इन निर्वाचन

क्षेत्रों का 1954 के प्रतिनिधि सदन के चुनाव पर यह प्रभाव पड़ा कि रिपब्लिकन दल को राज्य में 48% मत मिले परन्तु 63% स्थान प्राप्त हुए। 1960 की जनगणना के बाद सत्ताधारी डैमोक्रेटिक दल ने भी ऐसा ही किया जिसका प्रभाव यह हुआ कि 1962 के चुनाव में डैमोक्रेटक दल को कैलेफोर्निया में 52% मत मिले परन्तु 66% स्थान प्राप्त हुए।

दूसरा तरीका यह है कि निर्वाचन क्षेत्र टेढ़ा-मेढ़ा परन्तु ऐसे ढंग से बनाया जाता है जो सत्ताधारी दल के लिए "सुरक्षित" (Safe) स्थान बन सके। उदाहरणतयः 1950 की जनगणना के बाद सत्ताधारी रिपब्लिकन दल ने न्यूयार्क राज्य में 12वें क्षेत्र को ऐसे ढंग से बनाया जो बहुत दूर तक फैला हुआ था और इस क्षेत्र नई जनगणना तक रिपब्लिकन दल के सदस्य ही निर्वाचित होते रहे।

जैरीमैंडरिंग के दो बुरे प्रभाव पड़ते हैं। पहला बुरा प्रभाव यह है कि निर्वाचन क्षेत्रों में कोई संतुलन नहीं रहता जैसा कि 1960 के चुनाव में टैक्सास राज्य (Texas के डैलाज (Dellas) निर्वाचन क्षेत्र में 9,50,000 व्यक्ति थे जो दूसरे छोटे क्षत्रों से 4 गुणा अधिक थी। इसका दूसरा बुरा प्रभाव यह है कि संतुलन न होने के कारण प्रतिनिधि सदन (House of Representative) में अधिकांश प्रतिनिधि गांव तथा छोटे-छोटे नगरों के होते हैं। रैडफोर्ड, ट्रूमैन तथा अन्य (Redford, Truman and others) के विचार में "इसका अर्थ यह है कि प्रतिनिधि सभा में गांवों के प्रतिनिधि नगरों के प्रतिनिधियों के मुकाबले में अधिक होते हैं। उन प्रतिनिधियों के लिए अमेरिका के अधिकांश शहरी लोगों के जीवन में होने वाले उथल पुथल जातीय दंगे तथा समाज कल्याण की आवश्यकता इत्यादि मामलों का कोई महत्व नहीं होता है। इसी प्रकार वह अन्तर्राष्ट्रीय तथा अन्य महान देशीय मामलों की भी अधिक जानकारी नहीं रखते और न ही उनकी आवश्यकताओं को समझते हैं। इस प्रकार सभी महत्त्वपूर्ण (देशीय तथा अन्तर्राष्ट्रीय) समस्याओं को सुलझाने में प्रतिनिधि सदन का छोटे क्षेत्रों की की ओर झुकाव देश की राजनैतिक प्रणाली को समय अनुकूल बदलने में एक भयानक खतरा बन गया है।"[1]

योग्यताएं (Qualifications)—प्रतिनिधि सदन का सदस्य बनने के लिए उम्मीदवारों में निम्नलिखित योग्यताएं होनी चाहिये। वह अमेरिका का नागरिक हो और और उसे वहां निवास करते हुए कम से कम सात वर्ष हो चुके हों। उस की आयु 25 वर्ष से कम नहीं होनी चाहिये। वह उस राज्य का निवासी हो जिस राज्य से वह चुना जाए। कुछ राज्यों में यह भी अभिसमय है कि उम्मीदवार उसी निर्वाचन क्षेत्र का रहने वाला हो जहां से वह चुना जाए। इसे स्थानीय नियम (Local rule) कहते हैं। वह संयुक्त राज्य में कोई पदाधिकारी न हो अर्थात् वह संघ सरकार का सैनिक अथवा नागरिक अधिकारी नहीं होना चाहिये।

1. Redford, Truman and Others op. cit....p. 383.

सदस्यों का कार्यकाल (Tenure) प्रतिनिधि सभा के सदस्य दो वर्ष की निश्चित अवधि के लिये निर्वाचित होते हैं। यह कार्यकाल निश्चित है और इसे किसी भी हालत में बढ़ाया नहीं जा सकता और न ही घटाया जाता है। दो वर्ष की यह अवधि (even year) नम्बर मास में पहले सोमवार के बाद मंगलवार के दिन होता है।

सदन का कार्यकाल इतना कम है कि इसकी कड़ी आलोचना की गई है। इतने कम समय में सदस्य सदन के कार्य संचालन से अवगत नहीं हो पाते। अधिकतर सदस्य तो इसी उलझन में रहते हैं आगामी निर्वाचन में इनकी क्रिया स्थिति होगी। इस प्रकार वह अपना कार्य लगन तथा कुशलता से नहीं कर पाते।

अधिवेशन (Sessions)—प्रतिनिधि सदन का सूत्र (Session) वर्ष में एक बार अवश्य होना चाहिए। संविधान के बीसवें संशोधन से पहले इसका अधिवेशन मार्च में होता था परन्तु अब इसका अधिवेशन प्रतिवर्ष 3 जनवरी को आरम्भ होता है। इस संशोधन में यह निहित है कि प्रतिनिधि सभा 3 जनवरी की दोपहर को अवश्य ही बुलाई जाए या कांग्रेस इस तिथि को बदल कर अन्य और कोई तिथि निश्चित कर सकती है इस प्रकार कांग्रेस के नवम्बर में निर्वाचित सदस्य प्रायः दो मास पश्चात् अपना कार्य आरम्भ कर देते हैं। जब तक इसके सदस्य सजावसान के लिए तैयार न हों, इस का सूत्र जारी रहता है राष्ट्रपति किसी भी एक या दोनों सदनों के विशेष अधिवेशन बुला सकता है। अधिवेशन किसी महत्वपूर्ण राष्ट्रीय उद्देश्य की पूर्ति के लिए बुलाया जाता है। यदि दोनों सदन किसी विषय पर सहमत न हों तो इनका सजावसान राष्ट्रपति द्वारा निश्चित होता है। संविधान के अनुसार कांग्रेस के दोनों सदन एक साथ स्थागित किए जा सकते हैं।

सदस्यों का विशेषाधिकार (Privileges of the members)—प्रतिनिधि सदन के सदस्यों को कुछ विशेषाधिकार भी प्राप्त हैं। सदस्य जब सदन सूत्र (Session) में भाग ले रहे हों तब उन्हें किसी दीवानी अभियोग पर गिरफ्तार नहीं किया जा सकता। इस तरह सदस्यों को राजद्रोह अथवा किसी बड़े अपराध के इलावा अन्य किसी अपराध के लिए बन्धी नहीं बनाया जा सकता। प्रतिनिधि सदन के सदस्यों को सदन में भाषण देने की पूर्ण स्वतन्त्रता है। वह सदन के वाद-विवाद में कुछ भी कह सकते हैं, उनसे इस सम्बन्ध में कोई भी पूछताछ नहीं की जा सकती और न ही भाषण के कारण उन पर अन्य कोई कानूनी कार्यवाही की जा सकती। सदस्यों को निशुल्क डाक तार तथा टैलीफोन की सेवाएं भी उपलब्ध है निशुल्क डाकतार की सुविधा सदस्यों का विशेषाधिकार है जिसका उन्हें अपने निर्वाचन क्षेत्र में प्रयोग करने का अधिकार है। सदस्यों को अपने संसदीय कार्यों को ठीक रूप से चलाने के लिए निशुल्क कलर्क तथा स्टेशनरी की सुविधाएं प्राप्त हैं। प्रतिनिधि सदन के किसी भी

सदस्य के विरुद्ध महाभियोग (Impeachment) नहीं चलाया जा सकता।

वेतन और भत्ते (Salary and allowances)—प्रत्येक प्रतिनिधि को 30 हजार डालर वार्षिक वेतन मिलता है। इसके अतिरिक्त उन्हें अन्य प्रकार के भत्ते मिलते हैं। प्रत्येक प्रतिनिधि को 1250 डालर (आयकर से मुक्त) कलर्क तथा स्टेशनरी का व्यय मिलता हैं। 1946 के कानून के अनुसार सभी सदस्यों को पेंशन देने की व्यवस्था की गई है। इस के इलावा सदस्यों को 62 वर्ष की आयु से उनकी सदस्यता की अवधि के अनुसार एन्युइटी (Annuities) भी प्राप्त होती हैं जो प्रतिवर्ष लगभग 12500 डालर के लगभग हैं। प्रतिनिधि सदन विश्व में सबसे अधिक खर्चीली विधान सभा है।

गणपूर्ति (Quorum)—संविधान में यह व्यवस्था की गई है। कि प्रतिनिधि सभा की बैठकों में गणपूर्ति (Quorum) उसके कुल सदस्यों का बहुमत हो नहीं तो इसकी कार्यवाही कानूनी स्वीकार नहीं होगी। इस प्रकार सदन की कार्यवाही को वैधानिक रूप देने के लिए इस की बैठकों में कुल सदस्यों का बहुमत उपस्थित होना आवश्यक है।

प्रतिनिधि सभा का स्पीकर
(Speaker of the House of Representatives)

प्रतिनिधि सभा के अध्यक्ष को स्पीकर (Speaker) कहते हैं। स्पीकर सदन का केन्द्रीय तथा महत्वपूर्ण सम्मानित व्यक्ति होता है। अपने उच्च पद के कारण प्रतिनिधि सभा के स्पीकर को राष्ट्रपति के बाद दूसरा स्थान प्राप्त है। यदि राष्ट्रपति किसी भी कारण अपनी अवधि से पहले पद से त्याग पत्र दे दे तो उपराष्ट्रपति के बाद उसका स्थान आता है। स्पीकर को प्रतिवर्ष 43 हजार डालर वार्षिक वेतन तथा 10 हजार डालर वार्षिक भत्ते के रूप में मिलते हैं।

संविधान यह उपबन्धित करता है कि प्रतिनिधिन सदन अपने स्पीकर तथा अन्य अधिकारियों का चुनाव करेगी। प्रत्येक नई कांग्रेस के आरम्भ में स्पीकर का चुनाव होता है। हर दूसरे वर्ष प्रतिनिधि सदन में इस पद के लिए चुनाव होते हैं और बहुमत दल का मनोनीत व्यक्ति सदन द्वारा स्पीकर निर्वाचित हो जाता है। अमेरिका का अध्यक्ष दलीय आधार पर निर्वाचित होता है और निर्वाचन के पश्चात् भी दल का सदस्य बना रहता है। इंगलैंड की कामन सभा के चुनाव में अन्तर है। अमेरिका में प्रतिनिधि सभा के स्पीकर का चुनाव सर्व सम्मति से नहीं होता है जबकि इंगलैण्ड की कामन सभा को स्पीकर का चुनाव सर्वसम्मति (Unanimous) द्वारा होता है। कामन सभा का स्पीकर निष्पक्ष तथा तटस्था सभापति होता है और पद ग्रहण करने पर अपने दल से सम्बन्ध तोड़ लेता है। दूसरी ओर प्रतिनिधि सभा का अध्यक्ष अपने दल के नेता के रूप में कार्य करता है और खुले रूप में अपने दल का पक्ष लेता है जितनी बार चाहे निर्विरोध निर्वाचित हो सकता है परन्तु अमेरिका में स्पीकर

निर्वाचन के पश्चात अपनी दल से सम्बन्ध नहीं तोड़ता; इसलिए उसके निर्विरोध निर्वाचित होने की कोई सम्भावना नहीं रहती। वह तो अपने दल का सदन में महत्व-पूर्ण अधिकारी और प्रधान नेता होता है और अपने कार्य में पूर्ण तठस्था का पालन नहीं करता। वह वाद-विवाद में भाग भी लेता है और समय पाने पर सदन में अपने दल के प्रस्तावों का समर्थन भी करता है। इंगलैंड का स्पीकर वाद-विवाद में भाग नहीं लेता और अपने निर्णयक मत का प्रयोग भी निश्चित प्रथाओं के अनुसार करता है। परन्तु अमेरिका में स्थिति इसके विपरीत है। यहां संसदीय प्रणाली के मन्त्रीमण्डल के अभाव के कारण अमेरिका स्पीकर को प्रतिनिधि सदन में नेता के रूप में कार्य करना पड़ता है। इसमें कोई आश्चर्य नहीं कि वह प्रतिनिधि सदन में मार्ग दर्शन और नेतृत्व का कार्य करें।

ऑग और रे (Ogg and Ray) के अनुसार "अमरीकी स्पीकर के पद का विकास इंगलैंड से बहुत भिन्न प्रकार से हुआ और यह दलीय सम्बन्ध से मुक्त नहीं है। रीड और केनन के समय में तो वह राष्ट्रपति के दूसरे स्थान पर ही दल का नेता होता था।"[1]

इसी प्रकार डा. फाईनर (Finer) का मत है कि "कामन सभा का स्पीकर केवल नियमों का उल्लेख करता है और उन्हे निष्पक्षता से लागू करता है जबकि प्रतिनिधि सभा का स्पीकर अपनी स्वेच्छा से नियमों का निर्माण करता है और सदन के कार्यक्रम (Proceedings) के निर्धारण में भी भाग लेता है।"[2]

स्पीकर की शक्तियां और उसके कार्य (Powers and Functions of Speaker)—स्पीकर प्रतिनिधि सभा में अभी तक सर्वाधिक शक्ति सम्पन्न व्यक्ति है और इस नाते इसकी महत्वपूर्ण कार्य करने पड़ते हैं। संविधान में इसके कार्यों तथा शक्तियों का वर्णन नहीं है फिर भी उसकी शक्तियों में काफी वृद्धि हुई है जो निम्नलिखित है:—

(1) वह प्रतिनिधि सभा की बैठकों की अध्यक्षता करता है और सभा की कार्यवाही को नियमित तथा व्यवस्थित करता है और इस बात का प्रयत्न करता है कि

---

1. Ogg and Ray : op. cit....p.

"The American speakership has been developed on very different lines and has been quite frankly partisan. In the days of Reed and Cannon, he was a party figure second only to President himself.

1. Finer, Herman "Theory and Practice of Modern Government." ...p. 477.

"Where as the speaker of the House of commons simply utters the rules of the House, the speaker of the House of Representatives has often make the rules of House...with power over the proceedings of the House."

सदन का गौरव तथा मान मर्यादा बनी रहें। वह जब अस्थाई रूप से अपने स्थान को छोड़ता है तो किसी भी सदस्य को अस्थाई रूप से उस पर नियुक्त कर देता है।

(2) सदन में शान्ति व्यवस्था कायम रखने का उत्तरदायित्व स्पीकर पर है।

यदि सदन की कार्यवाही विधान के अनुसार ठीक न चल रही हो तो सदन की कार्यवाही स्थगित कर सकता है। वह सदन के सशस्त्र अधिकारी (Sergeant at arms) की सहायता प्राप्त करके सदन की अशान्ति को दूर कर सकता है।

(3) सदन के नियमों का निर्वाचन करने का अधिकार केवल सदन को ही प्राप्त है। वह सुस्थापित (Established) उदाहरणों द्वारा कार्यवाही करता है। यदि वह चाहे तो नई प्रथाओं (Precedents) का निर्माण भी कर सकता है। सदन की कार्यवाही को ठीक रूप से चलाने के लिये उसे नियमों की व्याख्या करने और उन पर उठने वाले वाद-विवादों पर निर्णय देने का अधिकार है।

(4) वह सदन में सदस्यों को पहचानता है और उन्हें वाद-विवाद में भाग लेने की स्वीकृति प्रदान करता है। यदि एक ही समय पर दो सदस्य बोलने के लिए उठ जाएं तो इसका निर्णय स्पीकर करता है कि कौन सा सदस्य पहले बोलेगा। कोई भी सदस्य तब तक किसी भी विषय पर भाषण नहीं दे सकता जब तक कि स्पीकर उसे ऐसा करने की आज्ञा प्रदान न कर दे।

(5) स्पीकर को विशेष समितियां नियुक्त करने की शक्ति प्राप्त है। सदन अध्यक्ष को अधिकार देता है कि वह जांच समितियों की नियुक्ति करे। वह प्रकट समितियां (Select Committees) तथा सम्मेलन समितियों की नियुक्ति करता है और सदस्यों द्वारा सदन में प्रस्तुत बिलों को समितियों के पास विचार करने के लिये भेजता है।

(6) जब नियमों के एक से अधिक अर्थ निकलते हों तो वह अपनी इच्छानुसार उनकी व्याख्या कर सकता है। यदि सदन चाहे तो उसके निर्वाचन सम्बन्ध निर्णय को अस्वीकार कर सकता है।

(7) वह निवेदनों (Addresses), आदेश लेखों (Writs), अधिपत्रों (Warrants) पर हस्ताक्षर करता है।

(8) वह सदन में सदस्यों द्वारा उठाये गये व्यवस्था के प्रश्नों (Points of orders) का निर्णय करता है।

ब्रिटिश स्पीकर की अमेरिकन स्पीकर से तुलना

(Comparison of the British Speaker with the American Speaker)

ब्रिटिश स्पीकर तथा अमेरिकन स्पीकर दोनों ही अपने सदनों के अध्यक्ष हैं और उन का निर्वाचन भी सदन द्वारा ही होता है। दोनों ही दलीय आधार पर

चुने जाते हैं और उन का काम अपने अपने सदनों में अनुशासन स्थापित करना होता है, परन्तु दोनों में इतनी समानता होते हुए भी इन की स्थिति (Position), शक्तियां, प्रतिष्ठा इत्यादि में बहुत अन्तर है।

(1) **ब्रिटिश स्पीकर-सर्व सम्मति से चुना जाता है? जबकि अमेरिकन स्पीकर का चूनाव दलीय आधार पर होता है**—इंगलैंड में स्पीकर के चुनाव के सम्बन्ध में यह प्रथा है कि जो व्यक्ति स्पीकर के पद के लिये उम्मीदवार खड़ा होता है, उसे (Unanimously) चुन लिया जाता है ताकि वह सारे सदन का ठीक प्रकार से प्रतिनिधित्व कर सके। इसलिये वह स्पीकर निर्वाचित होने के पश्चात् राजनीति से सन्यास ले लेता है और राजनीति से नाता तोड़ कर निर्दलीय व्यक्ति हो जाता है। इस प्रकार वह स्वतन्त्रता पूर्वक निर्णय देने में स्वतन्त्र होता है। परन्तु दूसरी ओर अमेरिकन स्पीकर का चुनाव सर्व-सम्मति से नहीं होता है और वह अपने दल का महत्त्वपूर्ण सदस्य बना रहता है। वह ब्रिटिश स्पीकर की तरह राजनीति से तथा अपने दल से सम्बन्ध नहीं तोड़ता।

(2) **अमेरिकन स्पीकर के चुनाव में ब्रिटिश स्पीकर की अपेक्षा अधिक हलचल पाई जाती है**—अमेरिका में प्रतिनिधि सदन (House of Representatives) के स्पीकर के चुनाव में बहुत हलचल पाई जाती है। सदनों के दोनों दल अपने अपने उम्मीदवार (Candidates) खड़े करते हैं और दोनों दल अपने उम्मीदवारों को सफल बनाने में संघर्ष करते हैं। यह ठीक ही कहा गया है कि यह चुनाव अमेरिकन राष्ट्रपति के चुनाव से कम नहीं। परन्तु ब्रिटेन में इस प्रकार की कोई हलचल नहीं होती।

(3) **ब्रिटिश स्पीकर एक निष्पक्ष अध्यक्ष है** (The British Speaker is a neutral Chairman)—दोनों स्पीकरों में एक महत्त्वपूर्ण अन्तर यह है कि अमेरिकन स्पीकर प्रतिनिधि सदन (House of Representatives) के वाद विवाद में बढ़चढ़ कर भाग लेता है। वह मतदान में भी भाग लेता है और अपने निर्णायक मत (Casting vote) का प्रयोग अपनी इच्छा से अपने दल को दृढ़ बनाने के लिये प्रयोग करता है ताकि उस दल के हित सुरक्षित रहें। परन्तु दूसरी ओर कामन सदन का स्पीकर एक निर्दलीय (Neutral) व्यक्ति होने के नाते न तो मतदान में भाग लेता है और न ही सदन के वाद विवादों में। वह तो केवल एक निष्पक्ष अध्यक्ष है ओर सारे सदन के हितों को प्रतिनिधित्व प्रदान करता है। उस के पास निर्णयक मत है परन्तु वह उस का प्रयोग निश्चित तथा स्थापित परम्पराओं (Established Conventions) और रूढ़ियों के अनुसार करता है न कि किसी दल के हितों को लड़ाने के लिये।

(4) **इंगलैंड के स्पीकर का पद कुछ निश्चित प्रथाओं पर आधारित है**—इंगलैंड में एक बार जो व्यक्ति स्पीकर के पद के लिये निर्वाचित (Elected) होता हैं, वह जब तक चाहे अपने पद पर रह सकता है। बीस या पचीस साल तक इस

पद पर रहना तो साधारण बात है। इस प्रथा के अनुसार कि (Once a Speaker, always a Speaker) इंगलैंड में इस का बड़ी सफलता से पालन किया जा रहा है, परन्तु अमेरिकन स्पीकर के सम्बन्ध में यह निश्चतापूर्वक नहीं कहा जा सकता। ऐसा सम्भव है कि शायद वह सदन के अगले चुनाव में सफल न हो। यदि उस के बहुमत प्राप्त हो भी जाएं तो इस बात की क्या गारंटी हैं कि दलीय राजनीति के कारण बहुमत दल किसी और व्यक्ति को इस पद के लिये निर्वाचित कर ले।

(5) **ब्रिटिश स्पीकर बार बार बिना विरोध के ही चुन लिया जाता** (British Speaker is always elected Unopposed)—इंगलैंड में स्पीकर पद के लिये एक और प्रथा यह भी है कि अगले चुनाव में कोई भी दल स्पीकर के विरुद्ध अपना उम्मीदवार खड़ा नहीं करता। इस कारण ब्रिटिश स्पीकर बार बार बिना विरोध के ही चुना जाता है। परन्तु अमेरिका में स्पीकर के सम्बन्ध में ऐसी कोई प्रथा नहीं हैं। वहां चुनाव के समय विभिन्न राजनैतिक दल अपने अपने उम्मीदवार खड़े करते हैं और उन में खूब संघर्ष होता है। अमेरिका में प्रतिनिधि सदन के स्पीकर के बिना विरोध चुने जाने का प्रश्न ही पैदा नहीं होता।

(6) **ब्रिटिश स्पीकर वित्तिय विधेयकों को प्रमाणित करता है** (The British Speaker certifies a Money Bill)—1911 के संसदीय अधिनियम (Parliamentary Act of 1911) के द्वारा इंगलैंड के स्पीकर को शक्तियां प्रदान की गई हैं। इस अधिनियम में यह व्यवस्था की गई है कि धन विधेयक (Money Bill) वह विधेयक है जिसे स्पीकर धन विधेयक के रूप में प्रमाणित करे, परन्तु अमेरिकन स्पीकर के पास इस प्रकार की कोई शक्ति नहीं है।

(7) **ब्रिटिश स्पीकर के निर्णय अन्तिम स्वीकार किए जाते हैं** (British Speaker's decisions are final)—इंगलैंड में स्पीकर के निर्णय अन्तिम होते हैं और उन के विरुद्ध सदन में कोई भी अपील नहीं की जा सकती। परन्तु इस के विपरीत अमेरिकन स्पीकर के निर्णय अन्तिम नहीं हैं, और सदन में स्पीकर के निर्णयों के विरुद्ध अपील की जा सकती है। वहां अन्तिम निर्णय वही होगा जो सदन देगा न कि स्पीकर।

(8) **ब्रिटिश स्पीकर सदन के सदस्यों के विशेषाधिकारों का संरक्षक हैं** (British Speaker is the protector of the privileges of the members)—ब्रिटिश स्पीकर पक्षपात की भावना से काम नही करता वल्कि वह सभी कार्य और निर्णय निष्पक्षता (Neutrality) से करता है। वह सर्वोच्च न्यायालय के सर्वोच्च न्यायधीश की तरह है। वह सदस्यों के विशेषाधिकारों की रक्षा करता है। इस तरह उसकी स्थिति अमेरिका के स्पीकर से बिलकुल उलट है। वह तो दल के नेता के रूप में कार्य करता है और अपने दल का पूर्ण समर्थन

करता है।

(9) ब्रिटिश स्पीकर का पद गौरव और सम्मान का पद है (British Speaker's office is an office of great Dignity)—ब्रिटिश स्पीकर आदरणीय व्यक्ति होता है। उसका पद सम्मान तथा प्रतिष्ठा का है। वह सारे सदन का प्रतिनिधि है। वह नेता नहीं बल्कि एक निर्णायक होता है। परन्तु अमेरिकन स्पीकर को यह गौरव और मान प्राप्त नहीं है। एतकन्सन (Atkinson) के शब्दों में दोनों के पदों में विशेष अन्तर है। अमेरिका में स्पीकर बहुमत दल का नेता है। जबकि ब्रिटेन में स्थिति भिन्न है। वहां स्पीकर राजनीतिक दलों का सदस्य होते हुए भी पद धारण कर चुकने के पश्चात वह अपने आप को दलीय भावना से ऊपर उठा लेता है जबकि अमेरिकन स्पीकर एक दलीय व्यक्ति होता है।"[1]

प्रतिनिधि सभा और कामन सदन

(The House of Representatives the House of Commons)

प्रो० मनरो (Munro) के अनुसार **कामन सदन तथा प्रतिनिधि सभा दोनों में अनेक समानताएं और विभिन्नताएं हैं। दोनों एक-दूसरे की सन्तान नहीं बल्कि इनमें पैतृक चिन्ह अच्छी तरह स्पष्ट हैं।** दोनों की रचना पर वातावरण के प्रभाव की छाप है। कामन सभा एक बड़ा सदन है परन्तु उसकी बैठकों में कम शोर सुनाई देता है जबकि प्रतिनिधि सभा की कार्यवाही में तेजी का प्रभाव अधिक दिखलाई देता है। कामन सभा का एक नमूना है। एक संस्था अपने गुणों के कारण अंग्रेज और दूसरी अमेरीकन।[1] दोनों सदनों में निम्नलिखित विभिन्नताएं पाई जाती हैं—

---

1. "These are differences in the way the two offices are thought of. In the United States, the speaker can at the same time be the leader of the majority party...In Britian the practice is different. The speaker though normally he comes into Parliament, like almost everyone else, as a member of one of the political parties, must fit himself out of political life, once he is elected speaker."

(Errest Atkinson)

1. Munro : "The Government of Europe"...p. 177.

Between the House of Representatives and the House of Common these many analogies and contrasts...The House of Common is the largest body, but it is a less animated body with less noise and bustle and racket on its floor...The atmosphere of the commons has been traditionally less one of nonchalance and bisure, The House of Representatives, on the other hand seems to a visitor in the gallery to be rushing its business at breakneck speed...It can all be summed up in the saying that one body is English, while the other is American.

(1) कामन सदन देश का नेतृत्व करती है और उस देश इसके नेतृत्व को मान्यता प्रदान करता है जबकि प्रतिनिधि सभा देश का नेतृत्व करने में असमर्थ है।

(2) कामन सभा प्रतिनिधि सदन की शक्तियों, कृत्यों तथा आकार में विभिन्नता पाई जाती है। प्रतिनिधि सभा दर्शकों को वेग से कार्य करती हुई दिखलाई देती है और सदस्य भी नियमित रूप से सदन की कार्यवाही में रुचि रखते हैं जबकि कामन सभा में सदस्यों की उपस्थिति प्राय: कम करती है।

(3) कामन सभा का नेता प्रधानमन्त्री होता है और वह सदन का नेतृत्व करता है। परन्तु शक्तियों के प्रथककरण के कारण राष्ट्रपति न तो प्रतिनिधि सभा का सदस्य है और न ही इस के नेता के रूप में कार्य करता है।

(4) इंगलैंड में दोनों सदनों के अधिवेशन साथ-साथ चलते हैं जबकि अमेरिका में सीनेट (ऊपरी सदन) जब भी चाहे प्रतिनिधि सदन से पृथक रूप में आमन्त्रित किया जा सकता हैं।

(5) कामन सभा मन्त्रीमण्डल का निर्माण करती है और इसके विरुद्ध अविश्वास का पत्र (Motion of Non-Confidence) पास करके इसे अपदस्थ भी कर सकती है। परन्तु इस के विपरीत प्रतिनिधि सभा न तो राष्ट्रपति का निर्वाचन करती है और न ही उसके विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पास रखने की क्षमता रखती है।

(6) प्रतिनिधि सभा का स्पीकर बहुमत दल का नेता होता है और वह तटस्थ नहीं रहता बल्कि खुले रूप में सदन में अवनी दलीय नीति का समर्थन करता है। इसके विपरीत कामन्स सभा का स्पीकर निर्दलीय व्यक्ति होता है, पद ग्रहण करने पर दल को त्याग कर राजनीति से सन्यास ले लेता है। उसे कामन सभा में महान दर्जा प्राप्त है और उसका पद सम्मान तथा गौरव का पद है।

(7) दोनों सदनों में विधायक प्रणाली भी भिन्न है। इंगलैंड में सार्वजनिक और व्यक्तिगत विधेयकों में अन्तर किया जाता है, परन्तु अमेरिका में इनमें कोई भेद नहीं किया जाता इसके अतिरिक्त दोनों सदनों में स्थायी समितियों में भी भिन्नता पाई जाती है।

प्रो० वैजहाट (Bagehot) ने दोनों सदनों का तुलनात्मक अध्ययन निम्न शब्दों में किया है—

"कामन सभा कार्यपालिका का निर्वाचन करती है और इस के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव भी पास कर सकती है। परन्तु प्रतिनिधि सदन न तो कार्य पालिका को हटा सकती है। कामन्स सभा देश का नेतृत्व करती है परन्तु प्रतिनिधि सभा देश का नेतृत्व करने की शक्ति नहीं रखती।"[1]

इंगलैंड की कामन सभा में सभी वर्गों के प्रतिनिधि आते हैं। वास्तव में शायद

1. Bagehot ; Water "The English constitution...p. 116.

ही कोई ऐसा व्यवसाय होगा जिसका कामन सभा में प्रतिनिधित्व न हो। इस लिये ठीक ही कहा गया है कि ब्रिटिश कामन सभा प्रतिनिधि सदन (House of Representative) की अपेक्षा समस्त जनता का कहीं अधिक प्रतिनिधित्व करती है।

संक्षेप में कामन सभा में राष्ट्रीय जीवन के प्राय: सभी महत्त्वपूर्ण क्षेत्रों का प्रतिनिधित्व रहता है। इसे राष्ट्र के सभी हितों कीमतों का प्रतिविम्व कहना कहीं अधिक उचित होगा।

सीनेट
(The Senate)

सीनेट अमेरिकन कांग्रेस का द्वितीय सदन है यह अमेरिकन संघ की इकाइयों (राज्यों) का प्रतिनिधित्व करता है। इस प्रकार संविधान में संघीय विचारधारा को व्यक्त करता है। **सीनेट संसार के द्वितीय सदनों में अद्वितीय** (unique) **संस्था है** क्योंकि अपनी शक्तियों तथा कार्यों के कारण इस ने प्रतिनिधि सदन को ग्रहण लगा दिया है।

अमेरिकन शासन की यही एक ऐसी शाखा है जिसका अस्तित्व सर्वदा वना रहता है। राष्ट्रपति पद ग्रहण करते हैं और चले जाते हैं, प्रतिनिधि सदन हर दूसरे वर्ष दुवारा निर्वाचित होता है, परन्तु सीनेट ही एक ऐसी संस्था है जो वनी रहती है।" ब्रोगन (Brogan) के अनुसार, "**अमेरिका का राजनैतिक इतिहास दो भागों में विभाजित किया जा सकता है और सीनेट का उसमें प्रथम दर्जा प्राप्त है।**"[1] अमेरिका की संवैधानिक प्रणाली में सीनेट को महत्वपूर्ण स्थान प्राप्त है।

सीनेट की रचना (Composition of the Senate) :—सीनेट का आकार वहुत छोटा है। इस समय इसकी सदस्य संख्या 10 है। अमेरिका में 50 राज्य हैं। संविधान में यह विशेष रूप से व्यवस्था की गई है कि चाहे किसी राज्य का विस्तार कितना ही क्यों न हो, उसे सीनेट में दो प्रतिनिधि भेजने का अधिकार है। इस उपवन्ध की आवश्यकता इसलिए पड़ी ताकि छोटे-छोटे राज्यों के हितों की रक्षा वड़े राज्यों से की जा सके। राज्यों की इस समानता को कायम रखने के लिए यह व्यवस्था की गई है कि किसी भी राज्य को विना उसकी इच्छा से सीनेट में उस के प्रनिनिधित्व से वंचित नहीं रखा जा सकता। 1964 के चुनाव के वाद सीनेट में डैमोक्रेटिक (Democratic) दल के 64 और रिपव्लिकन दल के 36 सदस्य थे। 1968 के चुनाव में डैमोक्रेटिक दल की सदस्य संख्या 65 से कम होकर 58 हो गई है और रिपव्लिकन दल की संख्या 36 से वढ़कर 42 हो गई है। परन्तु सीनेट में

---

1. Brogan W. D. op. cit...p. 163.
"American Political History indeed, into epochs in which the senate is an top..."

बहुमत फिर भी आज डैमोक्रेटिक दल का है।

निर्वाचन विधि (Election of Senators) :—आरम्भ में संविधान में यह व्यवस्था की गई थी कि सीनेट के सदस्यों का चुनाव राज्य के विधान मण्डलों द्वारा हो। इस विधि के अपनाने का मुख्य कारण यह था कि विधान मण्डलों द्वारा चुने हुए सदस्य अधिक योग्य और चरित्रवान होंगे क्योंकि विधान मण्डलों के सदस्य सर्वसाधारण की अपेक्षा अधिक गुणवान हो सकते हैं। इससे यह सोचा गया है कि अप्रत्यक्ष प्रणाली द्वारा निर्वाचित सदस्य केन्द्रीय सरकार तथा राज्य की सरकारों के बीच एक कड़ी का काम करके एक दृढ़ संघ का निर्माण करने वाले सहायक सिद्ध होंगे।

परन्तु अप्रत्यक्ष चुनाव प्रणाली द्वारा रखी गई आशाएं सफल न हुई। चुनाव के समय हर प्रकार की दूषित विधियां काम में लगाई जाने लगी। वोटें खरीदी जाने लगीं और धनी सदस्य अपने नामज़द व्यक्तियों को हर प्रकार से धन का व्यय कर के सीनेट का सदस्य बनवा देते थे। गार्नर लिखते हैं कि "1895 से 1910 तक **बहुत धनी व्यक्तियों ने सदन की सदस्यता प्राप्त की और अपने समर्थ को इसकी कीमत चुकाई।**"[1] इस तरह सीनेट पूंजीपतियों का क्लब बन गया और प्रथा का परिणाम यह निकला कि प्रशासन में गतिरोध (Deadlock) पैदा हो गए जिससे प्रशासनिक दक्षता का अन्त हो गया।

इस दोष को समाप्त करने के लिए एक बहुत आन्दोलन चला और काफी प्रयत्नों के बाद 1913 में संविधान में सताहरवें (17) संशोधन द्वारा अप्रत्यक्ष निर्वाचन प्रणाली का अन्त कर दिया गया और इसके स्थान पर प्रत्यक्ष निर्वाचन आरम्भ हुआ। संविधान में संशोधन द्वारा यह व्यवस्था की गई कि सेनिट के सदस्यों का चुनाव उन सर्वसाधारण व्यक्तियों द्वारा होता है जो प्रतिनिधि सदन के सदस्यों को चुनते हैं। इस संशोधन द्वारा यह भी प्रबन्ध किया गया है कि यदि मतदान में सेनिट का कोई स्थान रिक्त हो जाए तो उस राज्य का गर्वनर बाकी समय के लिए अस्थाई नियुक्ति कर सकता है जब तक कि उस राज्य के लोग स्वयं उसे निर्वाचित न करलें।

प्रतिनिधित्व की समानता (Equality of Representation) :—अमेरिकन संविधान सभी इकाइयों को सेनिट (Senate) में समान प्रतिनिधित्व प्रदान करता है। अमेरिकन राज्य एक संघ हैं और उसमें सभी इकाइयों को समान प्रतिनिधित्व प्राप्त होना चाहिए जो कि संघ सिद्धान्त को मान्यता प्रदान करता है। प्रत्येक राज्य को सेनिट में दो प्रतिनिधि भेजने का अधिकार है चाहे उस राज्य का विस्तार और जन संख्या कितनी ही क्यों न हो। संविधान में व्यवस्था की गई है कि **"किसी भी राज्य को बिना उस राज्य की इच्छा से सीनेट में उसके समान प्रतिनिधित्व से वंचित नहीं**

---

1. "Between 1895 to 1910, a large number of wealthy men found their way into the Senate through the votes of legislature who were literallp paid for this support." (Garner)

किया जा सकता।"[1] राज्यों की यह समानता इतनी आवश्यक स्वीकार की गई है कि राज्यों की समिति के बिना इस पर संशोधन भी नहीं किया जा सकता जब तक सम्बन्धित राज्य अपनी इच्छा प्रकट न करें। सीनेट के समस्त राज्यों को एक समान प्रतिनिधित्व देने का अधिकार है।

इस सिद्धान्त की इस आधार पर कड़ी आलोचना की गई है कि इस से दक्षिणी और पश्चिमी देहाती हितों को शहरी आबादी की अपेक्षा अधिक प्रतिनिधित्व मिलता है परन्तु संविधान निर्माताओं ने इस की आलोचना की ओर ध्यान न देकर राज्यों के समान प्रतिनिधित्व के अधिकार प्रदान किये एक आदर्श संघ राज्य की स्थापना करने में बहुत महान प्रयास किया है और आज यह अमेरिकन संविधान का एक मौलिक तथा आधार भूत तत्त्व स्वीकार किया गया है। वास्तव में समान प्रतिनिधित्व के सिद्धान्त के फलस्वरूप ही एक महान अमेरिका संघ का निर्माण हुआ, और जिस के कारण उत्तरी और दक्षिणी अमेरिका एक यन्त्र में बन्ध गए हैं।

योग्यताएं (Qualifications)—संविधान ने सेनेटरों (Senators) के लिए निम्नलिखित योग्यताएं निश्चित की हैं :—

सीनेट के सदस्य के लिए आवश्यक है कि वह कम से कम 30 वर्ष की आयु का होना चाहिए। वह कम से कम 9 वर्ष से अमेरिका का नागरिक होना चाहिए और निर्वाचन के समय उस राज्य का निवासी होना चाहिए जिस राज्य से उसका निर्वाचन होता है। इंगलैण्ड में आवसिक (Residential) योग्यताएं आवश्यक नहीं है। वह अमेरिका की सरकार में किसी भी लाभ पद पर नहीं होना चाहिए। संविधान में यह उपबन्ध किया गया है कि सीनेट अपने सदस्यों के निर्वाचन तथा योग्यताओं का निर्णयक हो।

कार्यकाल (Tenure)—सेनिट एक स्थाई सदन है इसका समूचे रूप में कभी भी विघटन नही होता। इसके सदस्य 6 वर्ष की अवधि के लिए निर्वाचित होते हैं और उनका तीसरा हिस्सा (अर्थात एक तिहाई सदस्य) हर दो वर्ष के पश्चात रिटायर (Retire) हो जाते हैं। जिनके स्थान पर नए सदस्य नियुक्त हो जाते हैं। इस तरह सेनिट का कार्यकाल निरन्तर रहता है। रिटायर हो जाने वाले सदस्य दोबारा पुन-निर्वाचित (re-election) हो सकते हैं। कई सेनेटर तो बार-बार अपनी योग्यताएं तथा अनुभव के कारण निर्वाचित हो जाते हैं। इस तरह सीनेट एक स्थाई सदन बन गया है। इसमें कोई आश्चर्य नहीं कि 1961 में आरजोना के सीनेटर (Arizona) कार्ल हेडन ने 35 वर्ष तक इस की सदस्यता प्राप्त की।

सीनेट के सदस्यों के वेतन और भत्ते (Salary and allowance)—संविधान में सेनिट के सदस्यों के वेतन तथा भत्तों का वर्णन नहीं है प्रत्येक सेनेटर को

1. "No state without its consent, shall be deprived of its equal suffrage in the senate." (Article V of the American constitution)

30,000 डालर वार्षिक वेतन मिलता है। इसके अतिरिक्त उन्हें कई प्रकार के भत्ते (Allowances) भी मिलते हैं। प्रत्येक सदस्य को क्लर्क तथा स्टेशनरी के लिए सहायता भत्ता मिलता है। उन्हें निशुल्क डाक तार की सुविधाएं भी प्राप्त हैं। निशुल्क डाक तार की सुविधा सदस्यों का विशेषाधिकार है जिसका उन्हें अपने निर्वाचन क्षेत्र में प्रयोग करने का अधिकार है।

विशेषाधिकार (Privileges)—सदस्यों को सदन में भाषण देने की पूर्ण स्वतन्त्रता है। उन्हें सदन के वाद विवाद में कुछ भी कहने का अधिकार है। सेनिट में उनके दिए गए भाषण के कारण उन पर कोई कानूनी कार्यवाही नहीं की जा सकती।

सदस्य जब सदन के सूत्रों में भाग ले रहे हों उन्हें किसी दीवानी अभियोग पर गिरफ्तार नहीं किया जा सकता। उन्हें राजद्रोह या किसी बड़े अपराध के अलावा बन्दी नहीं बनाया जा सकता।

अधिवेशन (Sessions)—कांग्रेस के दोनों सदनों प्रतिनिधि सभा तथा सेनिट के अधिवेशन साथ साथ चलते हैं। 1933 में पारित किए गए बीसवें संशोधन (20th Amendment) के अनुसार कांग्रेस का सूत्र प्रतिवर्ष 3 जनवरी से आरम्भ होता है और यह तब तक जारी रहते हैं जब तक कि कानून द्वारा दूसरी तरीख निश्चित न जाए। संविधान में यह व्यवस्था की गई है कि कांग्रेस प्रति वर्ष कम से कम एक बार समवेत होगी और यदि काग्रेस कानून द्वारा कोई दूसरी तारीख निश्चित न करे, तो काग्रेस के अधिवेशन जनवरी के तीसरे दोपहर के समय आरम्भ होंगे। यदि दोनों सदनों में मतभेद पैदा हो जाए तो राष्ट्रपति दोनों के अधिवेशन का दिन और समय निश्चित करता है परन्तु संविधान में यह भी व्यवस्था की गई है कि कांग्रेस के अधिवेशन काल में कोई एक दूसरे सदन की सम्मति के बिना तीन दिन से अधिक समय के लिए स्थगित नहीं होगा प्राय: कांग्रेस का सूत्र जुलाई में समाप्त होता है परन्तु आपत्ति काल तथा युद्ध के समय पूरे वर्ष तक चलता है। राष्ट्रपति दोनों सदनों के विशेष अधिवेशन भी बुला सकता है।

गणपूर्ति (Quorum)—सीनेट के अधिवेशनों के लिए गणपूर्ति सदस्यों का बहुमत होता है।

सभापति (Chairman)—सेनिट का अध्यक्ष पद संयुक्त राज्य का उप राष्ट्रपति ग्रहण करता है जो सेनिट का पदेन (Ex-offico) सभापति होता है। वह सीनेट का सदस्य नहीं होता और न ही सदन के बहुमत दल से सम्बन्ध रखता है। अध्यक्ष को सदन की कार्यवाही में वोटें देने का अधिकार नहीं है परन्तु जब दोनों पक्षों के वोट बराबर हो जाएं तो-उसे निर्णयक मत (Casting Vote) देने का अधिकार है। वह सदन में होने वाले वाद-विवाद को नियन्त्रित नहीं कर सकता विधान निर्माण क्षेत्र में उस का इतना प्रभाव नहीं है जितना कि प्रतिनिधि सदन के अध्यक्ष का होता है। वह किसी भी सदस्य को सदन में बोलने की स्वीकृति नहीं दे सकता वह उसी क्रम के साथ

बोल सकते हैं जिस क्रम में वह उठे हैं। उसे सदन में होने वाले वाद-विवाद में निष्पक्षता का व्यवहार करना पड़ता है।

सेनिट को अपने सदस्यों में से एक समायक सभापति (President Pro-tempore) को चुनना पड़ता है। उसे उप-राष्ट्रपति की अनुपस्थिति में सदन में अध्यक्ष के तौर कर कार्य करने का अधिकार है। वह सीनेट के बहुमत दल का मनोनीत (nominated) सदस्य होता है। चूंकि वह सेनिट का सदस्य होता है। इसलिए उसे सदन में होने वाले समस्त कार्य में भाग लेने का अधिकार है। संविधान में यह भी व्यवस्था की गई है जब उपराष्ट्रपति राष्ट्रपति का पद धारण कर लेता है तब वह सीनेट का अध्यक्ष पद ग्रहण कर लेता है।

सेनिट की शक्तियां
(Powers of the Senate)

(1) वैधानिक शक्तियां (Legislative powers)—संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान के अनुच्छेद I और उपबन्ध I के अनुसार अमेरिका की सारी वैधानिक शक्तियां कांग्रेस में निहित है। संविधान कांग्रेस के दोनों सदनों-सेनिट और प्रतिनिधि सदन को कानून बनाने में समान अधिकार प्रदान करता है। वित्तिय बिल केवल प्रतिनिधि सदन में आरम्भ हो सकता है। परन्तु सीनेट को उसमें संशोधन करने का पूर्ण अधिकार है इस प्रकार सीनेट की शक्ति उस के द्वितीय सदन सोवियत आफ नैशनेल्टीज (Soviet of Nationalities) से कम हैं क्योंकि उस के संविधान में इस प्रकार का कोई भेद नहीं रखा गया। किन्तु इंगलैंड कि लार्ड सभा या भारतवर्ष की राज्य-सभा से सीनेट की शक्ति बहुत अधिक है। लार्ड सभा राज्य सभा वित्तिय तथा साधारण रूप बिलों में लोक प्रिय सदनों से बहुत कम शक्ति प्राप्त है। उन्हें वित्तीय बिलों के सम्बन्ध में कोई शक्ति नहीं दी गई। परन्तु अमेरिका का सीनेट सिवाएं इसके वित्तिय बिल इस सभा में शुरू नहीं किए जा सकते प्रतिनिधि सभा के समान है। और कोई भी बिल उतनी देर पास नहीं समझा जाता जब तक दोनों सदन इस बिल को पास कर दें।

(2) कार्यपालिका शक्तियां (Executive powers)—अमेरिकन सेनिट अनेकों कार्यपालिका शक्तियों का प्रयोग करता है। वह राष्ट्रपति की कार्यपालिका शक्तियों का भी भाग होता है।

(क) राष्ट्रपति द्वारा की गई नियुक्तियों पर नियन्त्रण (Control over appointment)—सेनिट राष्ट्रपति द्वारा की गई नियुक्तियों पर नियन्त्रण रखता है संविधान द्वारा राष्ट्रपति को समस्त संघीय नियुक्तियां करने का अधिकार प्राप्त है। परन्तु सीनेट ने राष्ट्रपति द्वारा नियुक्तियां करने की शक्ति पर कई प्रकार की पाबन्दियां लगा रखी हैं। राष्ट्रपति संविधान अनुसार नियुक्तियां सेनिट की स्वीकृति द्वारा करता है। इस तरह सेनिट को राष्ट्रपति के आन्तरिक नीति में प्रभाव डालने का अवसर प्राप्त

होता है। राजदूतों मन्त्रियों, इत्यादि कर्मचारियों की नियुक्ति पर सेनिट से स्वीकृति प्राप्त करनी पड़ती है।

(ख) **सेनेटोरियल शिष्टाचार** (Senatorial Courtesy)—आज स्थिति यह है कि राष्ट्रपति किसी उच्चपदाधिकारी की नियुक्ति करते समय उस राज्य के दो सेनिटरों से सलाह ले लेता है जब सेनिट उन नियुक्तियों पर स्वीकृत प्रदान कर देता है। इस प्रथा को सेनिटोरियल शिष्टाचार (Senatorial Courtesy) का नाम दिया गया है। इस शिष्टाचार का उदेश्य यह है कि राष्ट्रपति किसी भी राज्य में कोई भी नियुक्ति करने से पहले उस राज्य के सेनिटयर से परामर्श कर ले। ऐसी स्थिति में दूसरे सेनिटर उस का विरोध नहीं करेंगे। 1939 में राष्ट्रपति रुजवैल्ट (Roosevelt) ने सेनिटोरियल शिष्टाचार का उल्लंघन करके वर्जीनिया के न्यायधीश की नियुक्ति की और 1951 में राष्ट्रपति ट्रूमैन (Truman) ने सीनेटयर पाल डगलस के विरोध के वावजूद इलिनाइस (Illininois) राज्य के लिए दो संघीय जिला जजों की नियुक्ति की। 1950 में ट्रूमैन ने वर्जीनिया से फैडरल ट्रेड कमीशनर की नियुक्ति की परन्तु सेनिट ने उन सब नियुक्तियों को अस्वीकार कर दिया कि यह सेनिटोरियल कंरेसी का खुला विरोध था। इस तरह सेनिट राष्ट्रपति द्वारा की गई नियुक्तियों की पुष्टि करने की शक्ति के कारण देश की कार्यपालिका नीति पर नियन्त्रण रखता है।

(ग) **विदेशी नीति पर नियन्त्रण** (Control over foreign Policy)—राष्ट्रपति को विदेशी राज्यों के साथ संधियां करने का अधिकार है परन्तु उन्हें सेनिट के सम्मुख अनुमोदन के लिए प्रस्तुत किया जाता है। वह संधियां तब तक कानूनी रूप धारण नहीं कर सकती जब तक सेनिट के उपस्थित तथा मत देने वाले सदस्यों $\frac{2}{3}$ बहुमत से स्वीकृति प्रदान न कर दें। इस प्रकार हम देखते हैं कि सेनिट संधियां को अनुमोदन करने में महत्वपूर्ण भाग लेता है। यदि सेनिट उन पर स्वीकृति देने से इन्कार कर दें, तो किसी भी राष्ट्रपति के लिए अपनी विदेशी नीति को कार्यान्वित करना कठिन हो जाएगा। यदि राष्ट्रपति को यह भय हो जाए कि सेनिट उस की संधियों को अनुमोदन नहीं करेगी, तब वह पर राष्ट्र विभाग सम्बन्ध समिति (Foreign Relation Committee) के सदस्यों से पहले ही परामर्श कर लेता है और उनके विचारों को जान लेता है। 1919 की वरसाई संधि पर राष्ट्रपति विलसन (Wilson) ने हस्ताक्षर कर दिए थे, परन्तु सेनिट ने उसे स्वीकृति देने से इन्कार कर दिया और अमेरिका लीग आफ नेशन्शज (League of Nations) का सदस्य न बन सका। इस प्रकार सेनिट राष्ट्रपति के आन्तरिक प्रशासन पर नियन्त्रण नहीं करता परन्तु राष्ट्रपति द्वारा की गई अन्तर्राष्ट्रीय संधियों को स्वीकृति प्रदान करके विदेशी नीति पर भी प्रभाव रखता है।

(3) **न्ययिक शक्तियाँ** (Judicial powers)—सीनेट अमेरिका में महाभियोग का सबसे सर्वोच्च न्यायालय है। इसका न्ययिक कार्य यह है कि यह सार्वजनिक अभि-

योगों के सम्बन्ध में न्यायालय के रूप में कार्य करता है। यह राष्ट्रपति उप-राष्ट्रपति तथा राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त सभी अधिकारियों को किसी भी दुर्व्यवहार के कारण महा-वियोग द्वारा दोषी प्रमाणित कर के पद से हटा सकता है। प्रतिनिधि सभा दोष लगाती है। और सेनिट न्यायालय के रूप में अभियोग की सुनवाई करता है। दोषी सिद्ध करने के लिए सीनेट का दो तिहाई बहुमत पैदा होना चाहिए। इस समय सीनेट न्यायालय के रूप में कार्य करता है और उसे न्यायालय सम्बन्धी सभी अधिकार प्राप्त हो जाते हैं। सेनिट महावियोग द्वारा यही दण्ड दे सकता है कि दोषी व्यक्ति को उस के पद से हटा दिया जाए और देश के किसी भी सार्वजनिक पद को उसे ग्रहण करने के लिए अर्वहृत कर दिया जाए।

जब सेनिट राष्ट्रपति के विरुद्ध अभियोग की कार्यवाही करता है तो उस समय सेनिट का सभापतित्व न्यायालय का मुख्य न्यायधीश ग्रहण कर लेता है। महावियोग की क्रिया लम्बी तथा जटिल है कि इसका बहुत ही कम प्रयोग किया जाता है। आज तक महावियोग का 12 बार प्रयोग किया है और यह प्रक्रिया केवल चार बार सफल रही है। अमेरिका के संवैधानिक इतिहास में केवल एक ही उदाहरण मिलता है जब 1868 में राष्ट्रपति एंडरेयु जानसन (Andrew Johnson) पर महावियोग चलाया गया और केवल मत कम प्राप्त होने पर महावियोग की कार्यवाही छोड़ दी गई।

(4) जांच पड़ताल समितियां (Investigation Committees) - सेनिट बहुत से विषयों में प्रशासकीय विभागों की जांच और पड़ताल सम्बन्धी समितियां का निर्माण करता है संविधान के अनुसार कांग्रेस को जांच पड़ताल सम्बन्धी शक्तियां प्राप्त हैं। सीनेट द्वारा नियुक्त समितियां बहुत ही शक्तिशाली निकायों के रूप में कार्य करती है। यह सभी समितियां छानबीन के सम्बन्ध में प्रशासन अधिकारियों के विरुद्ध कार्यवाही करती है। इन समितियों की खोजें बहुत ही भयानक होती हैं। यह नागरिकों तथा सरकारी पदाधिकारियों को गवाही देने के लिए बुलाती है। इन कार्य-वाहियों की रिपोर्ट समाचार पत्रों में प्रकाशित होती है तथा इन का न्यूजरील (Newsreal) भी बनाया जाता है। इन समितियों का प्रमुख उद्देश्य प्रशासन के ऊपर चौकसी रखना है। इससे प्रशासन नियन्त्रन में रहता है। अमेरिका में शक्तियों के पृथककरण सिद्धान्त के कारण उस प्रकार के कार्य की आवश्यकता और उपयोगिता बहुत ही अधिक अनुभव की गई है। इससे शासन के दो अंगों के बीच जो एक दूसरे से पृथक हैं उनमें समन्वय की भावना बनी रहती है ब्रोगेन (Brogan) के अनुसार "यह समितियां अमेरिकन प्रथा में आवश्यक चालक पेटी का एक महत्वपूर्वक रूप है"[1] प्रशासन के ऊपर जांच पड़ताल रखने का यह एक प्रभावशाली साधन है।

इन जांच पड़ताल समितियों के महत्वपूर्ण कार्य का वर्णन करते हुए फर्गुसन (Ferguson) लिखते हैं कि ये समितियां छलनी का कार्य करती हैं जिसके फलस्वरूप

1. Brogan W. D. Op. Cit ......p. 172.

प्रस्तावित विधेयकों का अधिकांश भाग छन जाता है"[1] प्रो वरोगन (Brogan) के अनुसार "जांच पड़ताल समितियां विशेष तौर पर संसदीय प्रणाली का रूप धारण कर चुकी है। इन समितियों ने ब्रिटिश संवैधानिक शासन प्रथा में मन्त्रिमण्डल का स्थान प्राप्त कर लिया है इस तरह यह जनमत तथा कांग्रेस की स्वेच्छाचारी शक्तियों के ऊपर प्रभावशाली ढंग से नियन्त्रण रखती है।"[2]

5. **संविधान संशोधन सम्बन्धी शक्तियां** (Constitution amending powers)—संविधान में संशोधन का प्रस्ताव करने की शक्ति कांग्रेस के दोनों सदनों में 2/3 बहुमत के पास है। इस तरह सेनिट निम्न सदन के साथ मिल कर संविधान संशोधन सम्बन्धी क्रिया में भाग लेता है।

6. **निर्वाचन सम्बन्धी शक्तियां** (Electoral powers)—सीनेट को संविधान द्वारा दी गई निर्वाचन सम्बन्धी शक्तियां भी प्राप्त हैं। सेनिट राष्ट्रपति तथा उप-राष्ट्रपति के चुनाव में उनके निर्वाचक मण्डल (Electoral College) द्वारा डाले गए वोटों की गिनती करती है। और उनके परिणामों को घोषित करती है। इसी प्रकार यदि उपराष्ट्रपति (Vice-President) पद के उम्मीदवारों में से किसी भी निर्वाचक को मतों का बहुमत प्राप्त न हो तो सीनेट के सदस्य व्यक्तिगत रूप में मतदान कर के उपराष्ट्रपति का चुनाव करते हैं। तब सीनेट सबसे अधिक मत प्राप्त करने वाले उम्मीद-वार में से एक को उपराष्ट्रपति चुन लेती है, और उसे वाइस प्रैसीडैंट घोषित कर दिया जाता है।

प्रतिनिधि सदन और सेनिट
(House of Representatives and Senate)

संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान में विधानपालिका को द्वि-सदनीय बनाया है और इसे कांग्रेस कहा जाता है। संघीय सिद्धान्तों के अनुसार पहला सदन-प्रतिनिधि सभा (House of Representatives) अमेरिका के जन-साधारण का प्रतिनिधित्व करता है। दूसरा सदन सीनेट (Senate)—अमेरिका के 50 राज्यों का समान प्रति-

---

1. Ferguson and McHenry : "The American Government." ...p. 258.

2 Galloway G. B. "Investigation functions of congress." Pol. Sc. Rev. XXI, No. 3 (Aug. 1927)

"The Investigation committee has become more than a particular form of Parliamentary procedure. Together with the standing Committee it is the buckle that binds, the hyphen that pins, the legislature to the executive. It has taken the place of cabinet in the English Constitutional System, has provided an effective mean of control has unformed public opinion, and has considerably augmented the power of the Congress."

निधित्व करता है। 1913 के संशोधन के बाद अमेरिका का प्रत्येक सीनेटरों का चुनाव प्रत्यक्ष रूप से करता है। प्रत्येक राज्य को प्रतिनिधित्व भेजने का अधिकार है। भले ही राज्यों की आबादी में कितना भी अन्तर क्यों न हो। उदाहरणत: अलास्का (Alaska) की आबादी केवल 2,26,000 है और इसके मुकाबले में न्यूयार्क (New York) राज्य की आबादी 1,67,82,000 है। इसके परिणाम के विषय में प्रो० लिडजे रोजरज (Lindsay Rogers) कहता है कि इस प्रकार अमेरिका के 1/5 लोग अधिकांश सेनेटरज को चुनते हैं और थोड़ी आबादी वाले राज्यों के लोग सीनेट में एक जिम्मीदार गुट बना लेते हैं। दूसरी ओर राकी पर्वतीय (Rocky Mountain) राज्य खनिजपतियों का एक अलग गुट बना लेते हैं। इस प्रकार सीनेट में गुटबन्दियों की कमी नहीं रहती और या कुछ ऐसे लोग भी चुन जाते हैं जिन्हें जनता की प्रतिनिधि नहीं कहा जा सकता। प्रो० लास्की (Laski) ऐसे सैनेटरज का वर्णन करते हुए कहता है कि डैलवेयर (Delaware) राज्य के सैनेटरज अक्सर शक्तिशाली डियूपांट कारपोरेशन (Dupont Corporations) का प्रतिनिधित्व करते है पैनसलवेनिया (Pennslyvania)के सेनेटरज़ (दूषित चरित्र के कारण) जेल में भेजने के योग्य हैं वजाये सीनेट में भेजने के।[1]

इस तरह सीनेट में कुछ दोष आवश्य हैं। फिर संविधान प्रतिनिधि सदन को वित्तीय विल के सम्बन्ध में यह विशेष अधिकार प्रदान करता है कि वित्तीय विल केवल प्रतिनिधि सभा में तो प्रारम्भ हो सकता है और पहले उसी सदन में पास होता है। परन्तु इस पर भी आज सेनिट प्रतिनिधि सभा के मुकावले में कांग्रेस का प्रधान सदन है। माईकल स्टीवार्ट (Micheal Stewart) के कथनानुसार "सेनिट (संसार में) प्रथम सदन के मुकाबले में द्वितयी सदन की अधिक शक्ति तथा प्रभाव की अछूती मिसाल है।"[2] सीनेट को इस स्थिति का वर्णन करते हुए प्रो० वरोगन (Brogan) भी लिखता है "विदेशी लेखकों के लिए संयुक्त राज्य अमेरिका की सेनिट वहुत समय से प्रशंसा तथा आकर्षण की संस्था है। वह इसमें संसार का अकेला दूसरा सदन देखता है जिसने अपनी स्थिति को पहले लोकप्रिय सदन के मुकावले में अधिक प्रभावशाली तथा ऊंचा स्थान प्राप्त किया है।"[3]

---

1. Laski H. J. "American Democracy"...pp. 85-86.
2. Micheal Stewart : "Modern Forms of Government"...p. 104.

"The senate is a unique example of a second chamber which has secured greater authority than the first."

3. Brogan W. D. op. cit....p. 163.

"The senate of the United States has long excited the admiration and the wonder of foreign observer. He sees in it the only second chamber in the world that has help its own, and more than held its own with the popular house.".

सीनेट की प्रतिनिधि सदन के मुकाबले में महत्त्व के कई कारण दिये जा सकते हैं जिन में से मुख्य कारण निम्नलिखित हैं :—

(1) **संवैधानिक कारण** (Constitutional reasons)—प्रो० पोटर (Potter) के मतानुसार संविधान निर्माता तीन कारणों के लिए सीनेट को प्रतिनिधि सभा से ऊंचा रखना चाहते थे (i) उनका विचार था कि सेनिट प्रमुख कार्यपालिका (The Chief Executive) के लिए कुछ हद तक एक सलाहकार समिति के रूप में काम करे (ii) दूसरा वे यह चाहते थे कि सेनिट अल्पसंख्यक राज्यों के हितों की रक्षा करे। (iii) और वे यह भी चाहते थे कि सीनेट लोकप्रिय सदन पर एक अनुदार (Conservative) प्रतिबन्ध के रूप में काम करे।[1]

2. **सलाहकार समिति** (Advisory Council)—जहां तक पहली बात का सम्बन्ध है कि सीनेट एक सलाहकार समिति के रूप में काम करे, संविधान निर्माताओं की यह आशा पूरी न हो सकी। सीनेट आज इतनी बड़ी सभा है कि वह एक कार्य-पालिका मण्डली (Executive Council) के रूप में काम नहीं कर सकती, परन्तु जब यह एक छोटी सी संस्था थी तो भी यह एक सलाहकार समिति न बन सकी राष्ट्र-पति वाशिंगटन (President Washington) ने इंडियन जाति के साथ सन्धि करने के लिए सीनेट की इच्छा जानने का प्रयत्न किया। वह सीनेट में गया और उसने सीनेटरज़ की इस सन्धि के लिए राय मांगी। परन्तु सेनिट ने सलाहकार समिति बनने से इन्कार कर दिया। राष्ट्रपति वाशिंगटन अपना सा मुंह लेकर चला आया। राष्ट्रपति और सीनेट के बीच लिखकर सलाह-मशवरा करने की रीति भी 1794 में समाप्त हो गई। तब से यहीं प्रथा चली आई है कि राष्ट्रपति सन्धि (Treaty) कर लेने के बाद ही सेनिट के बाद स्वीकृति के लिए भेजता है।

3. **नियुक्ति** (Appointment)—संविधान निर्माताओं ने सीनेट को राष्ट्र-पति द्वारा नियुक्तियों की स्वीकृति (approval) की शक्ति प्रदान की ताकि यह राष्ट्रपति की तानाशाही को रोक सके। किन्तु पोटर (Potter) के अनुसार **"यह प्रतिबन्ध जल्द ही राजनैतिक ब्लैकमैल का रूप धारण कर गया और इसे सैनेटोरियल कर्टसी (Senatorial Courtesy) कहा जाता है ...... यह प्रथा साधारणतः सेनेटरज को वास्तविक नियुक्ति की शक्ति दे देती है, और राष्ट्रपति केवल उनकी इच्छा का अनुसमर्थन ही करता है।"**[2] इस प्रकार संविधान निर्माताओं की आशा भी ठीक ढंग से पूरी नहीं हो सकी।

---

1. Potter, Allen, M. op. cit...p. 156.
2. Ibid...p. 157.

"...but the check soon developed into the system of organised politicial blackmail, known as 'Senatorial Courtesy.'...In effect, the system usually makes the senators the real nominations, and the president the person who gives his consent.

4. छोटे राज्यों के हितों का रक्षक (Protector of Small States)—किन्तु सेनिट संविधान निर्माताओं की दूसरी आशा को आवश्य पूरा करता है। 1950 की जनगणना अनुसार अमेरिका की 64·1 आवादी नगरों में निवास करती है। परन्तु सीनेट में अधिकतर सेनेटरज़ छोटे तथा उन राज्यों के होते हैं जिनमें नगरों की गिनती वहुत कम है। इस दृष्टि से सीनेट और प्रतिनिधि सभा में विशेष अन्तर देखा जाता है सीनेट अधिकतर ऐसे राज्यों के सेनेटरज़ से भरी होती है जिनमें नगरों की गिनती कम होती है प्रतिनिधि सभा के अधिकांश सदस्य नगरों में रहने वाली जनता के प्रतिनिधि होते हैं। 1950 में 96 सेनेटरों में से 70 सेनेटर छोटे राज्यों या ऐसे राज्यों से चुने गये जिनमें नगरों की गिनती वहुत कम थीं। दूसरी ओर प्रतिनिधि सभा के 435 सदस्यों में से 265 सदस्य नगर निवासियों के प्रतिनिधि थे। इस अन्तर का परिणाम यह होता है कि सेनिट अक्सर प्रतिक्रियावादी संदन वन जाता है और नागरिकों की समस्याओं को सुलझाने में विलम्ब करती है। इस प्रकार सेनिट संविधान निर्माताओं की इस इच्छा को भी पूरा करती है कि यह प्रतिक्रियावादी रोक लगाये।

इस प्रकार यह बात स्पष्ट है कि संविधान निर्माता सेनिट को प्रतिनिधि सभा के मुकावले में अधिक महत्त्व प्रदान करना चाहते थे। और इस प्रकार अमेरिका का संविधान इसे ऐसी शक्तियां प्रदान करता है जो संसार में कोई दूसरा संविधान दूसरे सदन को प्रदान नहीं करता। वेशक प्रतिनिधि सभा को संविधान वित्तिय विलों के सम्वन्ध में इंगलैण्ड तथा भारत के लोकप्रिय सदनों कामन सभा तथा लोकसभा की भान्ति प्रतिनिधि सभा को यह शक्ति अवश्य प्रदान करता है कि वित्तीय विल केवल इसमें ही आरम्भ किये जायें लेकिन प्रतिनिधि सभा की यह शक्ति अधिक महत्त्व पूर्ण नहीं है क्योंकि सेनिट वित्तिय विल या वजट में जैसे भी चाहे संशोधन कर सकता है और अक्सर यह संशोधन इतने महत्त्वपूर्ण होते हैं कि प्रतिनिधि सभा द्वारा पास किये वित्तीय विल की शक्ल ही वदल जाती है।

5. दीर्घ अवधि (Long Tenure)—सीनेट के सदस्यों का कार्यकाल 6 वर्ष है दूसरी ओर प्रतिनिधि सदन का कार्यकाल केवल दो वर्ष है। इस प्रकार सेनिट एक स्थाई सदन है और इस का समूचे रूप में कभी भी विघटन नहीं होता। इस प्रकार सेनिट का कार्यकाल निरन्तर वना रहता है। इस के सदस्य 6 वर्ष की अवधि के लिये निर्वाचित होते हैं हर दो वर्ष पश्चात् एक तिहाई सदस्य रिटायर होते हैं जिन के स्थान पर नए सदस्य दो तीन अवधियों तक रहते हैं। कई सेनिटयर वार वार अपनी योग्यता तथा अनुभव के कारण वार वार निर्वाचित हो जाते हैं। इस तरह इन का देश के सार्वजनिक जीवन और शासन के क्षेत्र में अधिक सम्मान रहता है। प्रतिनिधि सदन की सदस्यता केवल दो वर्ष के लिए है। सेनेटर को दो वर्ष के पश्चात् अपने निर्वाचकों की कोई चिन्ता नहीं रहती।

प्रो० लास्की (Laski) का इस विषय में मत ठीक है कि "सेनेटरज की लम्वी अवधि यदि उसमें योग्यता हो, उसे यह सुअवसर देती है कि वह विशाल व्यक्तित्व

उत्पन्न कर सके और राष्ट्रीय दिलचस्पी का केन्द्र बन सके......तथा वह प्रतिनिधि सभा के साधारण सदस्य के मुकावले में अच्छे और विस्तृत दृष्टिकोण से समस्याओं पर विचार कर सकता है ।"[1]

(6) **सेनिट का छोटा आकार** (Small Size of Senate)—सेनिट का आकार प्रतिनिधि सभा के मुकावले में बहुत छोटा है। सेनिट की सदस्य संख्या 100 है जबकि प्रतिनिधि सभा की सदस्य संख्या 437 है । छोटा आकार होने के कारण सेनिट में वाद-विवाद का स्तर बहुत ऊंचा रहता है और इसके साथ ही यह अल्पमत का अपने विचार प्रकट करने का अवसर प्रदान करता है। ब्रेरले (Brierly) के मतानुसार "यह इसलिए सम्भव है क्योंकि सेनिट का आकार बहुत छोटा है और यह एक कल्ब की तरह है जहां सदन की कार्यवाही दल-गत आधार तथा अनुशासन से सीमित नहीं होती ।"[2] प्रो० लास्की (Laski) का मत है कि "इस के छोटे स्वरूप के कारण इसमें विपक्षी दलों या विपक्षी गुटों में वे द्वैष-भाव उत्पन्न नहीं होता जो अक्सर इंगलैंड के कामन सभा में हो जाता है।[3] इसमें सेनेटरज़ शान्त भाव से देश की समस्याओं पर विचार कर सकता है ।

(7) **सेनिट का राजनैतिक महत्व** (Political Importance of Senate) :—सीनेट के सदस्यों की एक विशेषता यह है कि इसमें देश के विद्वान तथा प्रभावशाली व्यक्ति होते हैं। सेनिट के लास्की (Laski) के अनुसार हांडिग (Harding) जान शेरमन (John Sherman), जान ब्राईट (John Bright), डैनियल वैबस्टर (Daniel Webster), ला फ़ौलिट (La Follette), जान कैलहन (John Calhoun) तथा वैंडन वर्ग (Wandon Burg) जैसे महान व्यक्ति सदस्य रहे हैं। केवल इतना ही नहीं अमेरिका के अधिकांश राष्ट्रपति अपनी प्रतिभा या विद्वता तथा दूरदर्शता का परिचय पहले सीनेट में ही देते हैं। अर्थात् यह कहना गलत न होगा कि सेनिट में एक व्यक्ति का प्रभाव उसके राष्ट्रपति बनने की एक सीढ़ी के समान है। जान कनडी (John Kennedy) तथा जानसन (L. B. Johnson) राष्ट्रपात पद सम्भालने से पहले सेनिट के महत्वपूर्ण सदस्य थे। इसके अतिरिक्त सीनेट के अक्सर बहुत से राज्यपाल तथा प्रतिनिधि सभा के पुराने तथा महत्वपूर्ण व्यक्ति शामिल होते हैं। इस कारण सेनिट का व्यक्तिगत महत्व प्रतिनिधि सभा के मुकावले में बहुत अधिक है। प्रो० लास्की (Laski) इसी कारण सेनिट को

---

1. Laski, H. J. "The American Democracy"...p. 85.

1. Brierly–Law and Government in practice and Principles...p. 236
"This is possible because the senate is small almost a club in which party lines are loosly drawn and party discpline cannot be rigidly enforced."

2. Laski, H. J. op. cit...p. 85.

एक 'सफल सदन' ('A Remarkably Successful assembly') कहता है। 17वें संशोधन के बाद प्रत्यक्ष चुनाव के कारण सेनिट पर अमीर घरानों का प्रभाव बहुत कम हो गया और इसके साथ-साथ कुछ पुराने परिवारों का लगातार नियन्त्रण भी समाप्त हो गया है जो उस समय सम्भव था जबकि सेनेटर राज्यों की विधान-परिषदों द्वारा चुने जाते थे।

(8) वाद-विवाद (Debates) :—सीनेट के सदस्यों को प्रतिनिधि सभा की अपेक्षा भाषण की अधिक स्वतन्त्रता है। सेनिट में भाषण पर कोई प्रतिबन्ध नहीं है और एक व्यक्ति अनिश्चित काल तक एक विषय पर बोल सकता है क्योंकि प्रतिनिधि सदन की भान्ति सेनिट में समापन प्रस्तुत नहीं किया जा सकता। इस प्रथा को फ़िलिवस्टर (Filibuster) कहते हैं। फर्गुसन और मैकहैनरी (Ferguson & McHenry) के अनुसार 'कभी-कभी वे सैनेटरज़ जो अल्प मत का प्रतिनिधित्व करते हैं। सेनिट में बहुमत को फ़िलिवस्टर द्वारा अपने दृष्टिकोण को बनाने के लिए मजबूर कर देते हैं। फ़िलिवस्टर के समय एक सेनेटर सेनिट में घण्टों तक प्रसांगिक प्रथा अप्रसांगिक बातें करता रहता है। जिसका उद्देश्य बिल को पास होने में उतनी देर तक रुकावट डालना होता जब तक कुछ सुविधाएं प्राप्त न हो जायें[1] अभी तक फ़िलिवस्टर का रिकार्ड स्ट्राम थरमांड (Storm Thurmond) का है जो 1957 के नागरिक-अधिकार अधिनियमों के सम्बन्ध में 24 घण्टे तक लगातार बोलता रहा। पोटर (Potter) का मत है कि असीमित वाद-विवाद का सीनेट का अधिकार अक्सर राष्ट्रपति को सदन की राय की अपेक्षा सेनिट की राय को स्वीकार करने के लिए मजबूर कर देता है।"[2]

(9) जाच पड़ताल की शक्ति (Power of Investigation) :—सेनिट का कार्य केवल वाद विवाद करना ही नहीं बल्कि यह सरकारी कार्य की छानबीन तथा जांच-पड़ताल भी करती है। इसका यह कार्य बहुत ही महत्वपूर्ण है। अमेरिका में पृथक्करण के सिद्धान्त के कारण कार्यपालिका संसदीय प्रणाली की भान्ति विधान-पालिका के प्रति उत्तरदायी नहीं है। इस प्रकार कांग्रेस संवैधानिक रूप से अमेरिका की कार्यपालिका पर कोई नियन्त्रण नहीं रख सकती और कार्यपालिका मनमानी चला सकती है। परन्तु सीनेट को जांच-पड़ताल करने की शक्ति कांग्रेस या अध्यक्षात्मक शासन प्रणाली (Congressional or Presidential form of Government) की इस महान् त्रुटि को सुधारती है। सीनेट की जांचपड़ताल का

---

1. Ferguson McHenry op. cit....y. 271.

2. Potter, Allen, M. op. cit...p. 160.

"...virtually unlimited senatorial debate usually makes it necessary for the President to concede more the opinion in the senate than to opinion in the House."

अमेरिका के राजनैतिक जीवन पर बहुत प्रभाव पड़ता है और सीनेट की खोज समितियों की कार्यवाही भी आज तक बहुत सराहनीय रही है। इनके काम की प्रशंसा करते हुए प्रो० लास्की (Laski) कहता है कि इन खोज समितियों का कार्य इंगलैंड में रायल कमीशन (Royal Commission) के समान है। वल्कि कई प्रकार से उन से भी वढ़िया है। क्योंकि सीनेट की जांच-पड़ताल समितियों में मन्त्री शामिल नहीं होते जो उनके कार्य को पक्षपाती बना दें।"[1] प्रो० गेलोवे (Galloway) का कथन है "जांच पड़ताल समितियां एक विशेष प्रकार की संसदीय संस्था है। स्थायी समितियों के साथ मिलकर जांच-पड़ताल समिति उस 'बक्सुए के समान है, या कड़ी के समान है, जो विधानपालिका को कार्यपालिका से मिलाता है। इन्होंने अंग्रेज़ी संविधान में मन्त्रिमण्डल (Cabinet) का स्थान, अमेरिकन (प्रणाली) में ले लिया है; और इस प्रकार यह कार्यपालिका पर उचित नियन्त्रण।"[2] का साधन बन गई हैं। यह बात ध्यान में रखनी चाहिए की जांच-पड़ताल समितिएं प्रतिनिधि सभी द्वारा सीनेट के स्थायी रूप के कारण या विद्वान तथा अनुभवी सदस्यों के कारण सदन की समितियों से अधिक महत्व रखती है।

(10) **महाभियोग के न्यायालय के रूप में** (As a Court of Impeachment)—संविधान द्वारा सभी महाभियोगों के निर्णय देने की शक्ति सेनिट को प्राप्त है। उसे समस्त उच्च अधिकारियों के विरुद्ध महाभियोग चलाने का एक मात्र अधिकार प्राप्त है। यह एक प्रकार का मुकद्दमा है जो उन सार्वजनिक अधिकारियों के विरुद्ध चलाया जाता है जो सार्वजनिक कार्य करते समय अपनी शक्ति का स्वेच्छाचारी ढंग से प्रयोग करते हैं। प्रतिनिधि सभा अपराधियों के विरुद्ध दोषारोप लगाती है और सेनिट उस पर निर्णय देता है। इस प्रकार सीनेट राष्ट्रपति, उपराष्ट्रपति और दूसरे उच्च अधिकारियों के विरुद्ध महाभियोग के न्यायालय के रूप में कार्य करता है। परन्तु ग्रिफिथ (Griffith) का विचार है कि उच्च अधिकारियों पर महाभियोग (Impeachment) चलाये जाने की शक्ति में भले ही दोनों सदनों में अन्तर है परन्तु महाभियोग प्रक्रिया (Impeachment process) पर बहुत ध्यान देने की हमें आवश्यकता नहीं क्योंकि इसका प्रयोग बहुत ही कम होता है।"[3]

निष्कर्ष—इस चर्चा से यह स्पष्ट हो जाता है कि अमेरिकन कांग्रेस के दोनों सदनों में से सेनिट या दूसरा सदन अधिक महत्व तथा शक्तिशाली है। प्रो० लास्की

---

1. Laski H. J. "The American Democracy...p. 90
2. Galloway, G. B: Quoted by Brogan D. W. in "American Political system".. p. 172.
3. Griffith, Ernest, S.; op. cit...p. 20.

"The respective roles of the two house in impeachment of high officials differ, but the impeachment process itself is so rarely invoked that these differences need not concern us too much."

(Laski) का मत है कि त्रुटियें होने पर भी "सेनिट एक महान सफलता है। यह, शायद किसी महत्त्वांकक्षी राष्ट्रपति की तानाशाही को रोकने की एक महत्त्वपूर्ण संस्था है यह प्रतिनिधि सदन की मालिक है; यह प्रतिनिधि सभा को वित्त तथा शुल्क के सम्बन्ध में भी अपनी बात मनवाने के लिए मजबूर कर सकती है। और भले ही यह कहना बात के बतंगड़ के समान है कि सेनिट राष्ट्रपति की भी मालिक है, फिर भी यह अवश्य सच है कि कोई भी राष्ट्रपति सेनिट की आवाज को अदृश्य करने का साहस नहीं कर सकता।"[1]

संसार का शक्तिशाली दूसरा सदन

(Most powerful second chamber of the World)

संयुक्त राज्य अमेरिका का दूसरा सदन (Senate) संसार के अन्य द्वितीय सदनों से अधिक शक्तिशाली है। प्रो० स्ट्रांग (Strong) के मतानुसार "सेनिट की शक्तियें बहुत अधिक हैं। शायद संसार का कोई ऐसा द्वितीय सदन नहीं होगा जो राष्ट्रीय सरकार के सभी मामलों में वास्तविक और सीधा महत्वपूर्ण प्रभाव रखता हो, विदेशी मामलों से लेकर संघीय कानून निर्माण तथा वित्त तक सभी सरकारी क्षेत्रों की छोटी से छोटी बात पर भी इसका (सेनिट) प्रत्यक्ष प्रभाव है।"[2] संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान तथा प्रथाओं ने पृथककरण के सिद्धान्त के होते हुए भी सीनेट को कार्यपालिका, विधानपालिका तथा न्यायिक शक्तियें प्रदान की हैं। कानून निर्माण में इसका अमेरिका की कांग्रेस में प्रतिनिधि सभा के मुकाबले में अधिक महत्त्वपूर्ण स्थान है। इस सदन के वाद विवाद और सीनेट की समितियों में विधेयकों पर अच्छी तरह से विचार किया जाता है। कोई भी बिल, वित्तिय या साधारण (Money or ordinary bill), तब तक पास नहीं हो सकता

---

1. Laski, H. J. The American Democracy"...pp. 90-92.

"Never the less, the senate is an outstanding success. It is perhaps the most vital check upon the despostion an ambitious President could so easily develop...it is the master of the House of Representative, it is even able to make the House gives way on matter like finance and the tariff. And while it would be an exaggeration to say that the senate is the master of the President dare neglect the drift of senatorial opinion.

2. Strong, C. F. : "Modern Political Constitution"...p. 213.

"The powers of the senate are very great. Probably no second chamber in the world today has an influence so real and direct, not, only in the most obviously national concerns such as foreign affairs but down to the very minutest business of federal legislation including finance."

जब तक सेनिट इसे पास न कर दे। संविधान इसे विदेशी सन्धियों तथा नियुक्तियों पर स्वीकृति का अधिकार देकर इसे महान कार्यपालिका शक्तियां प्रदान करता है। ऐसी शक्तियें संसार में किसी भी द्वितीय सदन को प्राप्त नहीं है। नियुक्तियों के सम्बन्ध में इस समय अमेरिका में जो प्रथा उत्पन्न हो गई है उसे सेनेटोरियल कर्टसी (Senatorial Courtesy) कहा जाता है। इस शक्ति का उल्लेख करते हुए **प्रो० पोटर** (Potter) सच ही कहता है कि **"सेनेटोरियल कर्टसी का अन्तिम परिणाम अमेरिका की सेनिट को संसार का सबसे अधिक शक्तिशाली द्वितीय सदन बना देता है।"**[1] केवल इतना ही नहीं सेनिट को ग्रेट ब्रिटेन के द्वितीय सदन लार्ड सभा (House of Lord) की भांति न्यायिक शक्तियें भी मिली हुई हैं। न्यायाधीशों की नियुक्तियें भले ही राष्ट्रपति करता है परन्तु इसे इन नियुक्तियों के सम्वन्ध में सेनिट की स्वीकृति लेना आवश्यक है। इस प्रकार सीनेट को न्यायाधीश नियुक्त करने में ऐसा अधिकार प्राप्त है जो संसार के द्वितीय सदनों को तो क्या प्रथम लोकप्रिय सदनों को भी प्राप्त नहीं है। सेनिट को इसके अतिरिक्त 'महाभियोग (impeachment) के सम्वन्ध में भी विस्तृत शक्तियें प्राप्त हैं।

सेनिट तथा रूस और स्विटज़रलैंड के द्वितीय सदन :—रूस का द्वितीय सदन सोवियत आफ़ नैशनलटीज़ (Soviet of Nationalities) तथा स्विटज़रलैंड का द्वितीय सदन राज्य-परिषद (Council of States) संसार के ऐसे महत्वपूर्ण द्वितीय सदन है जिनकी कानूनी शक्तियां अमेरिका के सेनिट के समान हैं। रूस तथा स्विटज़-रलैंड का संविधान प्रथम तथा द्वितीय सदनों में कोई भेद नहीं करता। बिल किसी भी सदन में पेश किए जा सकते हैं और उनका दोनों सदनों में पास होना आवश्यक है। वित्तिय बिल के सम्बन्ध में भी उनकी शक्तिएं सीनेट से कम अधिकार नहीं है। परन्तु दोनों देशों में कुछ हद तक संसदीय प्रणाली के नियमों का ही पालन किया जाता है जिसके अनुसार देश के मंत्री संसद की कार्यवाही में भाग लेते हैं वित्तीय बिल अकसर सरकारी बिल होते हैं और उन्हें मंत्री संसद के सामने रखते हैं या कम से कम इन वित्तीय बिलों के सम्बन्ध में अपने दलों या गठजोड़ों के द्वारा संसद की कार्यवाही पर नियंत्रण कर सकते हैं। इस तरह रूस तथा स्विरजरलैंड से द्वितीय सदन कानून पास करने की विधि में अमेरिका के सेनिट के समान निषपक्ष, स्वतन्त्र तथा निर्विधन अधिकार नहीं रखते है। सेनिट में मन्त्री भाग नहीं ले सकते और न ही सीनेट में दलों का अनुशासन रूस के साम्यवादी दल की भान्ति कठोर है। इस कारण सीनेट के सदस्य दलों के प्रभाव से मुक्त होकर अपनी विद्वता द्वारा स्वतन्त्रता से विचार-विमर्श में भाग लेते हैं। और जैसे संशोधन उचित समझें वे रोक-रोक कर

---

1. Potter, Allen, M. op. cit...p. *160*.

"The ultimate effect of 'senatorial courtsy' is to make the American Senate the most powerful second chamber in the world."

सकते हैं।

सीनेट तथा इंगलैंड, भारत और जापान के द्वितीय सदन :— इंगलैंड, भारत तथा जापान के द्वितीय सदनों—लार्ड सभा (House of Lords), राज्य सभा (Rajya Sabha) तथा हाऊस आफ़ कौंसलरज़ (House of Councillors)—को संयुक्त राज्य अमेरिका के सीनेट के मुकावले में वहुत कम कानूनी शक्तियां प्राप्त हैं। इन सदनों को वित्तिय शक्तियां प्राप्त नहीं हैं। 1911 के एक्ट (Parliament Act of 1911) के वाद इंगलैंड की लार्ड सभा को वित्तिय विल के सम्वन्ध में कोई महत्त्वपूर्ण शक्ति प्राप्त नहीं है और यही स्थिति भारत तथा जापान के द्विनीय सदनों की है। वित्तिय विल केवल प्रथम सदन में ही पेश होते हैं और पास होते हैं। द्वितीय सदन को उनमें किसी प्रकार संशोधन जोड़ने का कोई अधिकार नहीं है। कुछ दिन दूसरे सदन में रहकर के एक वित्तिय विल चाहे द्वितीय सदन उस पर विचार करे या न करे, पास हो जाता है। साधारण विलों के सम्वन्ध में अमेरिका के सीनेट के समान कोई भी विल इन देशों के द्वितीय सदन में पेश किया जा सकता है और उसका दोनों सदनों में पास होना भी कुछ हद तक आवश्यक है। परन्तु इस सम्वन्ध में भी इन देशों के द्वितीय सदनों की शक्तियां सीमित हैं। इंगलैंड में यदि कामन सभा द्वारा पारित कोई विल लार्ड सभा रद्द कर देती है तो एक वर्ष के पूरा होने पर यदि कामन सभा उस विल को दोवारा पास कर दे तो उसे रद्द करने का कोई अधिकार नहीं है और वह विल पास हो जाता है।

कार्यपालिका शक्तियां :— सीनेट को संविधान अनुसार संयुक्त राज्य की विदेशी नाति पर नियन्त्रण प्राप्त हैं। अमेरिका का राष्ट्रपति अन्य देशों में अमेरिका के जो राजदूत नियुक्त करता है उसे उसके सीनेट की स्वीकृति लेनी आवश्यक है। इसी तरह अमेरिका का राष्ट्रपति यदि किसी देश से सन्धि करता है तो उसे सीनेट के 2/3 वहुमत से स्वीकृति लेनी पड़ती है। इस प्रकार सीनेट को देश की विदेशी नीति पर काफी नियन्त्रण प्राप्त है और व्यवहार में भी यह देखा गया हैं कि अमेरिका के राष्ट्रपति अपनी विदेशी नीति के सम्वन्व में सीनेट की आवाज (Opinion) का काफी ध्यान रखते हैं नहीं तो उन्हें राष्ट्रपति विलसन (President Wilson) की तरह वरसाई की सन्धि के सम्वन्ध में सीनेट में असफलता मिल सकती है। संसार किसी अन्य द्वितीय सदन को, फिलपीन (Phillipine) तथा कुछ दक्षिणी अमेरिका के देशों को छोड़कर जहां अमेरिका जैसी अध्यक्षात्मक सरकार है, ऐसी कोई महत्त्वपूर्ण शक्ति प्राप्त नहीं हैं।

सीनेट का राजनैतिक महत्त्व— संयुक्त राज्य अमेरिका के सीनेट का राजनैतिक महत्त्व भी संसार के अन्य द्वितीय सदनों से वहुत अधिक है। सीनेट देश के राजनैतिक जीवन का आर्कषण केन्द्र है। इसके सदस्य देश के महान नीतिवान, समझदार तथा पभावशाली व्यक्ति होते हैं। चुनाव प्रत्यक्ष होने के कारण तथा लम्वी अवधि और

सीनेट का स्थायी रूप उन्हें अन्य देशों के द्वितीय सदन के चुने हुए तथा मनोनीत (nominated) सदस्यों का मिलाजुला महत्त्व प्रदान करते हैं। यह अजीव वात है कि अन्य देशों में द्वितीय सदन में लोग उस समय सदस्य चुने जाते जव करीव-करीव वे राजनैतिक जीवन से किनारा कर लेते हैं। उदाहरणतय: इंगलैंड के मशहूर या सुप्रसिद्ध प्रधानमन्त्री श्री एटली (Attlee) तथा सर विसंटन चर्चिल (Sir Winston Churchill) राजनैतिक जीवन से अलग होने के वाद लार्ड सभा के सदस्य चुने गए। जवकि अमेरिका में स्थिति विल्कुल उल्ट है। जो व्यक्ति राष्ट्रपति वनना चाहता है वह अक्सर पहले अपनी धाक अमेरिका के राजनैतिक रंग मंच पर सीनेट के सदस्य के रूप में ही जमाता है। जैसे जानसन (L. B. J.) तथा जॉन कैनेडी (John F. Kennedy) राष्ट्रपति वनने से पहले सीनेट के महत्त्वपूर्ण सदस्य थे।

निष्कर्ष—इस प्रकार यह स्पष्ट है कि अमेरिका का द्वितीय सदन (सीनेट) संसार के अन्य देशों के द्वितीय सदनों से अधिक शक्तिशाली तथा प्रभावशाली है। इसका स्थान देश के राजनैतिक जीवन में वहुत ऊंचा है और यह कहना गलत नहीं कि अमेरिका के राजनैतिक जीवन में सीनेट तथा राष्ट्रपति आज मुख्य सफलताएं हैं। इस में कोई शक नहीं कि सीनेट में कुछ दोष हैं जिनके कारण इसे आदर्श द्वितीय सदन कहने में कुछ संकोच अवश्य होता है परन्तु निस्सन्देह यह संसार का सर्वश्रेष्ट द्वितीय सदन है।

विधि-निर्माण प्रक्रिया
(Law-making Procedure)

संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान अनुसार संघीय सरकार के लिए कानून निर्माण की शक्तियां कांग्रेस को सौंपी गई हैं। जव तक कांग्रेस के दोनों सदन किसी विल को पास नहीं कर लेते तव तक स्टेचूटवुक (Statute book) में स्थान प्राप्त नही कर सकता। राष्ट्रपति के हस्ताक्षर करने से पहले एक विल कांग्रेस में पेश किया जाता है, उस पर वाद-विवाद होता है और फिर उस पर मत लिये जाते हैं। यदि कांग्रेस किसी विल का समर्थन दृढ़ता से करे तो राष्ट्रपति की वीटो शक्ति के वावजूद भी वह कानून वन जाता है। अमेरिकन कांग्रेस में विधि-निर्माण की प्रक्रिया इंगलैंड की संसद में अपनाई गई प्रक्रिया से काफी हद तक मिलती जुलती है। एक विल को कानून वनने से पहले कांग्रेस में से निम्नलिखित स्तरों (Stages) में से गुजरना पड़ता है :—

1. विधेयक की पुर:स्थापन (Introduction of Bill)—साधारण विल कांग्रेस के दोनों सदनों में से किसी भी सदन में स्थापित किया जा सकता है। अमेरिका में स्थापन क्रिया वहुत ही सरल है क्योंकि जो सदस्य विल पेश करना चाहता हो तो वह सदस्य अपने हस्ताक्षर किये हुए विल की कापी सदन के कलर्क की मेज पर एक सन्दूक में डाल देता है, और इस सन्दूक को "Hopper" कहा जाता है। भले ही विल सदस्यों द्वारा ही पेश किये जाते हैं, परन्तु इनके निर्माण में इन सदस्यों का मुख्य

हाथ नहीं होता। इनका निर्माण वास्तव में कार्यपालिका एजेंसियां (Executive Agencies) या प्रोशियर ग्रुपस (Pressure groups) द्वारा किया जाता है और सदस्य केवल उसे कांग्रेस में पेश करते हैं। प्रतिनिधि सभा में पुर: स्थापित विलों को नम्बर दिये जाते हैं। जैसे एच० आर० 25, एच० आर० 670 इत्यादि और यदि सीनेट में विल पेश किया जाये तो उसे 5 नम्बर दिया जाता है। एक व्यक्ति जितने चाहे विल पेश कर सकता है। यदि कोई विल कांग्रेस के अधिवेशन के समाप्त होने तक विचार विमर्श के लिए पेश नहीं होता तो अधिवेशन की समाप्ति के साथ वह विल भी समाप्त हो जाता है। यदि सदस्य चाहे कि उस विल पर सोच विचार किया जाये तो उसे अगले सैशन में दुवारा स्थापित करना पड़ता है।

2. **समिति स्तर** (Committee Stage)—विधि-निर्माण की प्रक्रिया में दूसरा और महत्त्वपूर्ण स्तर समिति स्तर है। पुर: स्थापित होने के पश्चात् विल समिति के पास सोच विचार के लिए भेजा जाता है। समितियां विलों पर विस्तारपूर्वक विचार विमर्श करती है और यहां तक कि लोगों को भी अपने विचार व्यक्त करने के लिए समितियों में आने की आज्ञा होती है। यदि समिति एक बिल के पक्ष में रिपोर्ट करे तो विल कांग्रेस में विचार-विमर्श के लिए वापस आ जाता है और यदि समिति एक विल के विरुद्ध हो तो वह विल वहीं समाप्त हो जाता है इस प्रकार विधि-निर्माण की प्रक्रिया तभी आगे वढ़ती है यदि समिति उस विल को पसंद करती हो और उसे कानूनी पुस्तक में स्थान दिलाने के हक में हो।

3, **कैलंडर** (Calendars)—जव कोई विल समिति से कांग्रेस में वापस आता है तो उसे तीन कैलंडरों में से किसी एक कैलंडर में रख दिया जाता है। ये तीन कैलंडर यूनियन कैलंडर (Union Calendar) जिसमें केवल वित्त विल या राजस्व विलों को स्थान दिया जाता है। इंगलैंड में इस कैलंडर के विलों को वित्त-विल (Money Bills) कहा जाता है। दूसरा कैलंडर हाऊस कैलंडर (House Calendar) कहा जाता है जिसमें सभी सार्वजनिक विल शामिल किये जाते हैं। इंगलैंड में इनको पब्लिक विल (Public bills) कहा जाता है तीसरा कैलंडर प्राईवेट कैलंडर (Private Calender) कहा जाता है जिसमें छोटे स्थानीय प्रकार के विल शामिल होते हैं। इंगलैंड में इन्हें प्राईवेट मैम्बर विल कहा जाता है।

प्रतिनिधि सभा का सामान्य नियम यह है कि विलों पर कैलंडर की तरतीव से ही विचार किया जाता है। परन्तु कई वार किसी विशेष कारण से इस क्रम को वदला भी जा सकता है। वे कारण इस प्रकार है (i) 2/3 वहुमत से क्रम वदलने का प्रस्ताव पास किया जा सकता है। (ii) कुछ समितियां विशेष विलों को वित्त या दूसरी वातों के कारण शीघ्र विचार के लिए कह सकती है। (iii) सदन की नियम समिति (Rules Committee) विशेष कारणों से सिफारिश कर सकती है जिसे यदि सदन पास कर दे तो क्रम वदला जा सकता है। (iv) सर्व समिति से सहमति कैलंडर (Consent Calendar) में से कोई भी विल शीघ्र विचार के लिए क्रम के अतिरिक्त पेश किया

जा सकता हैं। (v) किसी एक बिल पर शीघ्र विचार करने के लिए सर्व-समिति के द्वारा सदन के सदस्य भी सिफारिश कर सकते हैं।

4. **सदन की समिति** (Committee of the Whole House)—यूनियन कैलंडर के बिलों पर विचार करने के लिए या किसी अन्य बिल के लिए सारा सदन अपने आपको एक समिति में परिवर्तित कर लेता है। ऐसा करने पर स्पीकर अपना पद छोड़ देता है और किसी अन्य सदस्य को सदन समिति का सभापति नियुक्त कर देता है। सारे सदन की समिति की गणपूर्ति (quorum) 100 सदस्य हैं।

5. **तीन वाचन** (Three readings)—इसके पश्चात् सदन में बिल को तीन वाचनों में से गुजरना पड़ता है। पहला वाचन केवल एक औपचारिकता मात्र है क्योंकि बिल के शीर्षक प्रकाशित होने के साथ समाप्त हो जाता है । दूसरे वाचन में बिल पर पूर्ण रूप से सोच-विचार तथा वाद-विवाद किया जाता है। इसी समय बिल की एक्ट एक धारा पर वाद-विवाद होता है, संशोधन पेश किये जाते हैं और उन पर मत लिए जाते हैं। दूसरे वाचन की समाप्ति पर इसका तीसरा वाचन आरम्भ होता है जो पहले वाचन की भांति ही औपचारिक है। सइ वाचन में बिल को शीर्षक को पढ़ा जाता है और फिर उस बिल पर मत लिये जाते हैं। यदि बिल बहुमत से पास हो जाये तो सभा का स्पीकर उस पर अपने हस्ताक्षर करके दूसरे सदन, सीनेट को विचार विर्मश के लिए भेज देता है। इस प्रकार तीनों वाचनों में से वास्तविक वाचन केवल दूसरा वाचन ही है जहां बिल का पोस्ट-मार्टम किया जाता है।

6. **बिल सीनेट में** (Bill in the Senate)—सीनेट में बिल को विधि निर्माण के उन सभी स्तरों में से उसी प्रकार गुजरना पड़ता है जैसा कि प्रतिनिधि सदन में होता है यदि सीनेट प्रतिनिधि सदन द्वारा पास किये गये बिल को बिना संशोधन पास कर दे तो वह बिल राष्ट्रपति के पास हस्ताक्षर के लिए भेज दिया जाता है और यदि परिवर्तन किये जाये तो प्रतिनिधि सदन के पास दुबारा विचार करने के लिए वापस भेज दिया जाता है।

7. **सम्मेलन समिति** (Conference Committee)—यदि किसी बिल पर दोनों सदनों में मतभेद आ जाये तो दोनों सदनों की एक संयुक्त सम्मेलन समिति का निर्माण किया जाता है। इस समिति में दोनों सदनों से 3 से 9 तक सदस्य दोनों सदनों के अध्यक्षों द्वारा मनोनीत किये जाते हैं। इस समिति में समझौता करने का प्रयत्न किया जाता है। यदि समझौता हो जाये तो बिल दोनों सदनों द्वारा पास हो जाता है और यदि समझौता न हो तो बिल वहीं समाप्त हो जाता है।

8. **बिल राष्ट्रपति के पास** (Bill with the President) —दोनों सदनों से पास होने के बाद बिल राष्ट्रपति के पास स्वीकृति के लिए भेजा जाता है। यदि राष्ट्रपति उस बिल से सहमत हो तो वह उस पर हस्ताक्षर कर देता है और बिल कानून बन जाता है। राष्ट्रपति को दस दिन के अन्दर अन्दर हस्ताक्षर करने होते हैं।

दस दिन के पश्चात् बिल राष्ट्रपति के हस्ताक्षर के बिना भी कानून बन जाता है। राष्ट्रपति बिल को वीटो करके दुबारा विचार के लिए कांग्रेस को वापस भेज देता है। यदि कांग्रेस के दोनों सदन 2|3 बहुमत से दुबारा पास कर दें तो राष्ट्रपति को हस्ताक्षर करने पड़ते हैं। यदि एक बिल राष्ट्रपति के पास हस्ताक्षर के लिए भेजा जाये और दस दिन समाप्त होने से पहले कांग्रेस स्थगित हो जाये और राष्ट्रपति हस्ताक्षर न करे तो वह बिल समाप्त हो जाता है। राष्ट्रपति की इस शक्ति को 'पाकिट वीटो' (Pocket veto) कहते हैं।

कांग्रेस की समिति प्रथा
(Committee System of the Congress)

आधुनिक राज्य आज कल्याणकारी राज्य कहलाता है। इस कारण आज राज्य के कार्य बहुत अधिक बढ़ गये हैं जिसका परिणाम यह है कि आज विधानपालिकाओं पर कार्य का बोझ बहुत अधिक बढ़ गया है और संसार की कोई विधानपालिका अपने कार्यों को सुविधापूर्वक और सुचारू ढंग से चलाने में असमर्थ है। इस कारण आज प्रत्येक विधानपालिका में उसकी सहायता के लिए समितियां हैं जो प्रत्येक बिलों पर स्वतन्त्रतापूर्वक और अच्छी प्रकार विचार विमर्श कर सकती हैं। इन समितियों में साधारणतः विशेषज्ञ होते हैं जो बिल की पेचीदा समस्याओं को भलि-भांति समझते हैं और उनका समाधान करने में योग्यता रखते हैं।

संयुक्त राज्य अमेरिका की कांग्रेस में विचार तथा पास करने के लिये प्रतिवर्ष लगभग 14000 बिल पेश किये जाते हैं, जिनमें से लगभग एक हजार बिल पास होते हैं। यदि सभी बिलों पर सारे सदन में विचार किया जाये तो यूं कहना चाहिए कि विधेयकों की या प्रस्तावों के भरमार के कारण किसी भी बिल पर ठीक ढंग से विचार नहीं हो सकता। इसके साथ-साथ पृथक्करण के सिद्धान्त के कारण संयुक्त राज्य अमेरिका में राष्ट्रपति तथा मन्त्री ब्रिटिश शासन प्रणाली की तरह भाग नहीं ले सकते। ऐसी स्थिति में विधेयकों पर विचार करने के लिए तथा इस बात की जाँच पड़ताल करने के लिए कौन कौन से विधेयक पारित होने चाहिएं अमेरिका के कांग्रेस के दोनों सदनों की समितियों का महत्त्वपूर्ण कार्य है। इन समितियों में स्थायी समितियां (Standing Committees) अधिक महत्त्व रखती हैं। उनमें सदनों के विशेषज्ञ शामिल होते हैं जैसा कि 1962 में प्रतिनिधि सभा की तीन प्रमुख समितियां (Rules, Appropriations, and Ways and Means Committees) में ऐसे सदस्य शामिल थे जो पिछले 14 या 16 वर्ष से लगातार काफी बहुमत से सभा के सदस्य चुने जा रहे थे। फर्गुसन और मैकहैनरी (Ferguson and McHenry) इन समितियों के महत्त्व का वर्णन करते हुए लिखते हैं **"स्थायी समितियां, समितियों में, अत्यन्त महत्त्वपूर्ण समितियां हैं, क्योंकि वे एक छलनी के समान है जो प्रस्तावित विधेयकों की भरमार की छानबीन करती है।"**

1. स्थायी समितियां (Standing Committees)—प्रतिनिधि सभा में विधानपालिका पुर्नगठन अधिनियम (The Legislative Reorganisation Act of 1946) के पास होने के बाद 19 स्थायी समितियां हैं। जिनमें 9 से लेकर 50 तक सदस्य होते हैं। इस अधिनियम के पास होने से पहले इन समितियों की गिनती 47 तक होती थी।

आज साधारणत: एक सदस्य एक ही समिति का मैम्बर हो सकता है जबकि पहले एक सदस्य दो या इससे अधिक समितियों का मैम्बर बन सकता था। इन समितियों की मुख्य विशेषताएं निम्नलिखित हैं :—

1. नामावली :—इंगलैंड के कामन सदन में समितियां पूरे सदन का छोटा स्वरूप है (Miniature Parliament) उन्हें सामान्य नाम (A, B, C, D, E.) दिये जाते हैं। स्काटिश मामलों की समिति (Committee on Scottish affairs) के अतिरिक्त जिसे स्काटलैण्ड से सम्बन्धित बिल भेजे जाते हैं, किसी भी समिति के पास किसी भी समय कोई भी विधेयक भेजा जा सकता है। वित्तिय बिल केवल समस्त सदन की समिति के पास भेजा जाता है। परन्तु अमेरिका में ऐसा नहीं है। स्थायी समितियें विशेषज्ञों की तरह काम करती हैं। उनका अपना क्षेत्र सीमित है और इस कारण उनके अलग-अलग नाम हैं और वही बिल एक समिति को दिया जाता है जो उसके क्षेत्र में आता हो। इन समितियों का क्षेत्र उनके नाम से पता चलता है—

(i) नियम समिति (Committee on Rules)
(iii) विनियोग समिति (The Appropriation Committee)
(iii) कमेटी आफ वेज़ एंड मीन्ज़ (Committee of ways and means)
(iv) बैंकिंग और करेंसी समिति (Banking and Currency Committee)
(v) वित्त-समिति (Finance Committee)
(vi) अन्तर्राष्ट्रीय समिति (Committee on Foreign Relations)
(vii) अन्तर्राष्ट्रीय तथा अन्तर्राज्य समिति (Inter-State and Foreign)
(viii) सैनिक सम्बन्धी समिति (Armed Services Committee)
(ix) श्रम तथा सार्वजनिक कल्याण (Labour and Public Welfare)
(x) लोकहित-कार्य समिति (Public Works Committee)
(xi) न्यायिक समिति (Committee on Judiciary)
(xii) कृषि तथा वन समिति (Committee on Agriculture and Forestry)
(xiii) पोस्ट आफ़िस तथा सेवाएं समिति (Post Office and Civil Services)

(2) ज्येष्ठता नियम (Senority Rule) :—समितियों को संगठित करना कांग्रेस में दलों पर आधारित होता है, एक समिति में उसी अनुपात से सदस्य लिये जाते

हैं जिस अनुपात में प्रतिनिधि सभा में दलों की सदस्य संख्या होती है। नियमित रूप से निर्वाचन सदन तथा स्पीकर करता है परन्तु वास्तव में समिति के सदस्यों का फैसला दलों के मुख्य नेता ही करते हैं। यह एक प्रथा है कि सदन में इन समितियों की सदस्यता के लिए दोनों दल अपनी-अपनी समितियां बनाते हैं। यह समिति उन सदस्यों की लिस्ट तैयार करती है जो समितियों के सदस्य चुने जाने के लिए पूरे सदन के सामने स्वीकृति के लिए पेश की जाती है। सदन की स्वीकृति केवल एक औपचारिकता (Formality) है इन सदस्यों के चुनाव के सम्बन्ध में ग्रिफिथ (Griffith) लिखता है "परन्तु, व्यवहार में दलों की इस छोटी समिति की सदस्य चुनने की स्वेच्छा ज्येष्ठता के सिद्धान्त से बहुत सीमित होती है।" इस सिद्धान्त के अनुसार यदि एक सदस्य चाहे तो लगातार समितियों का सदस्य चुना जा सकता है। यदि कोई नया सदस्य समिति का सदस्य बनना चाहे तो उसकी प्रार्थना भी ज्येष्ठता (Senority) के आधार पर सुनी जाती है। इसके सिद्धान्त के परिणामस्वरूप समिति के सदस्य अक्सर काफी उमर के होते हैं।

(3) सभापति (Chiarman)—ज्येष्ठता के सिद्धान्त (Senority Rule) अनुसार ही इन समितियों के सभापतियों का चुनाव किया जाता है। समितियों के सभापति इस सिद्धान्त के साथ साथ अक्सर बहुमत प्राप्त दल के नेताओं में से ही चुने जाते हैं। और यह एक प्रथा है कि जब डैमोक्रेटिक दल बहुमत में होता है तो अधिकांश समितियों के सभापति दक्षिणी राज्यों से चुने जाते हैं। सन् 1959, में, उदाहरणतय: 19 सभापतियों में से 11 सभापति दक्षिणी राज्यों से चुने गये। सदन का स्पीकर सैम रेबर्न (Sam Rayburn) भी दक्षिणी राज्य टैकसाज़ (Texas का प्रतिनिधि था। और जब कभी रिपब्लिकन दल बहुमत में होता है तो अधिकांश सभापति उत्तर पूर्वी तथा मध्य पश्चिमी (North east and Middle west) के राज्यों से चुने जाते हैं।

कार्य (Functions)—स्पीकर का कर्त्तव्य होता है कि वह विधेयकों को समितियों के सपुर्द कर दे। उसके उपरांत यह समिति का कार्य होता है कि वह दल की जांच पड़ताल करे और कानूनी रूप दे। और फिर उसके बाद समिति का सभापति बिल को सदन के सामने विचार के लिए रख देता है। इंगलैंड के मंत्रियों की तरह समिति के अध्यक्ष का यह कर्त्तव्य होता है कि वह बिल को सदन में पास करवाये। समितियां अक्सर प्रात: अपनी बैठकें करती हैं और इन बैठकों में तो विचार विमर्श के लिए किसी भी व्यक्ति को बुला सकते हैं। वह मंत्रियों को भी बुला सकती है।

सीनेट की स्थायी समितियां (Standing Committees of Senate)—विधानपालिका पुर्नगठन कानून 1946 से पहले सीनेट में 33 से लेकर 73 तक स्थायी समितियां होती थीं। परन्तु आज इसमें 15 स्थायी समितियां है उनका चुनाव, संगठन इत्यादि प्रतिनिधि सभा की भांति है। एक समिति में कम से कम 1 और

अधिक से अधिक 23 सदस्य होते हैं। सभापति ज्येष्ठा के नियम अनुसार ही चुना जाता है। सन् 1959 में सभापतियों की औसत आयु 65 वर्ष थी। एक सीनेटर दो समितियों का सदस्य चुना जा सकता है। उनकी कार्यवाही भी प्रतिनिधि सभा की समितियों के समान है। समितियों के सभापति प्रतिनिधि सभा की समितियों के सभापतियों के समान विधानिक विधि में बहुत महत्त्व रखते हैं। प्रतिनिधि सभा की तरह सीनेट की समितियां भी विशेषज्ञों की भांति काम करती हैं और उनका क्षेत्र सीमित तथा निश्चित होता है जो उनके नाम से ज्ञात होता है। अधिकांश समितियों के नाम तथा क्षेत्र और महत्त्व वैसे ही हैं जैसे सभा की समितियों का। परन्तु कुछ समितियां सभा की समितियों से भिन्न हैं, उनके नाम निम्नलिखित हैं—

(i) गृह निर्माण-प्रशासन समिति (House Administration)
(ii) समुन्द्री व्यापार तथा मच्छली समिति (Merchant Marine and Fisheries)
(iii) विज्ञान तथा अन्तरिक्ष खोज समिति (Science and Astronautics)
(iv) अमेरिका-विरोधी कार्यवाही समिति (Un-American Activities)
(v) प्रौढ़ समिति (Veterans' Affairs)

प्रवर समितियां (Select Committees)—स्थायी समितियों के अतिरिक्त प्रतिनिधि सभा तथा सीनेट में विशेष समस्याओं तथा बिलों के लिए प्रवर तथा अस्थायी समितियों का भी निर्माण किया जाता है। यह समितियां अपना विशेष कार्य खत्म करने के बाद समाप्त कर दी जाती हैं।

जांच-पड़ताल समितियां (Investigation Committees)—प्रतिनिधि सदन तथा सीनेट में प्रशासकीय विभागों के कार्यों की जाँच-पड़ताल करने के लिए जांच पड़ताल समितियों की नियुक्ति की जाती है। सीनेट की जांच-पड़ताल समितियां सभा की जांच-पड़ताल समितियों से अधिक महत्त्व रखती हैं। इन समितियों के महत्व के विषय में गैलोवे (Galloway) कहता है। जांच-पड़ताल समितियां एक विशेष प्रकार की संसदीय संस्था है। स्थायी समितियों के साथ मिलकर जांच-पड़ताल समिति उस बक्सुए के समान है या कड़ी के समान है जो विधानपालिका को कार्यपालिका से मिलाती है। इन्होंने अंग्रेज़ी संविधान में मंत्रिमंडल का स्थान, अमेरिकन (प्रणाली) में ले लिया है, और इस तरह यह कार्यपालिका पर उचित नियंत्रण का साधन बन गई है।

सम्मेलन समिति (Conference Committees)—सम्मेलन समिति कांग्रेस के दोनों सदनों की संयुक्त समिति है। इसका निर्माण कांग्रेस के दोनों सदनों में किसी बिल पर गतिरोध (Deadlock) को सुलझाने के लिए किया जाता है। इस समिति में कांग्रेस के दोनों सदनों में से 3 से 9 तक सदस्य शामिल होते हैं। इन सदस्यों की नियुक्ति प्रतिनिधि सभा का स्पीकर और सीनेट का प्रधान करते हैं। यदि यह समिति गतिरोध को सुलझाने में असफल रहे तो वह बिल समाप्त हो

जाता है।

अमेरिका की कांग्रेस की समितियां ब्रिटिश संसद की समितियों के मुकावले में विशेषज्ञों की समितियों (Experts) की भांति काम करती हैं और वे एक ओर बेशुमार विलों की छानवीन करती हैं और दूसरी ओर छोटे छोटे विलों पर भी आवश्यक विचार कर सकती हैं जो पूरी सभा में सम्भव नहीं होता। ये समितियां केवल विधेयकों के निर्माण में ही सहायक नहीं वल्कि इंगलैंड के रायल कमीशन की तरह शोध (Investigation) कार्य भी करती हैं। यदि दोनों सदनों में किसी विल पर मतभेद हो जाये तो ब्रिटिश संसद में वह विल चाहे कितना भी महत्त्वपूर्ण क्यों न हो कम से कम एक वर्ष के लिए समाप्त हो जाता है। परन्तु संयुक्त राज्य अमेरिका में ऐसी उलझनों को सुलझाने के लिए सम्मेलन समितियां वनाई जा सकती हैं। इस प्रकार अमेरिका की कांग्रेस में समितियों का विशेष महत्त्व है और यह पृथकक्रण के होते हुए भी संसदीय प्रणाली की भांति कार्यपालिका तथा विधानपालिका में आवश्यक सम्वन्ध वनाती हैं।

Questions

1. Discuss the composition, powers and functions of the Senate of U. S. A.
2. "Despite the weakness of the Senate, it still remains a remarkably successful assembly." Comment.
3. Of all the second chambers of the world, senate is the most powerful second chamber." Discuss.
4. Discuss the composition, powers and functions of the House of Representative.
5. Account for the weakness of the House of Representative as compared to senate.
6. Compare and contrast the powers and the functions of the speaker of the House of Representatives with those of the Speaker of Commons.
7. Describe the law-making process in the American Congress.
8. Describe the committee system in the Congress of the U.S.A.
9. Compare and contrast the committee system of the U. S. A. Congress with the committee system of Parliament in England.

—+—

5

न्याय प्रणाली

(JUDICIAL SYSTEM)

सर्वोच्च न्यायालय न्यायिक पुर्नरीक्षण

(Supreme Court Judicial Review)

आधुनिक लोकतंत्रात्मक युग में न्यायापालिका का बहुत अधिक महत्त्व है क्योंकि इसके बिना लोगों के अधिकार सुरक्षित नहीं रह सकते और जहां नागरिकों के अधिकार सुरक्षित न हों आज उसे सभ्य राज्य नहीं कहा जा सकता। आज न्याय विभाग के बिना, इसलिए, एक सभ्य राज्य की कल्पना भी नहीं की जा सकती। लार्ड ब्राईस (Bryce) न्याय विभाग के महत्त्व का वर्णन करते हुए कहता है कि "किसी राज्य की उत्तमता की कसौटी उस के न्याय विभाग की कुशलता है। क्योंकि साधारण नागरिक के हित तथा सुरक्षा के लिए यह भावना आवश्यक है कि उसके साथ उचित न्याय शीघ्र किया जायेगा।"[1] इस प्रकार प्रो० लास्की (Laski) भी न्याय विभाग को किसी राज्य के नैतिक चरित्र की कसौटी मानता है। अमेरिकन विद्वान राले ने न्याय विभाग के महत्त्व का वर्णन बड़े अच्छे ढंग से करते हुए लिखा है कि अधिकारों के निश्चित तथा उन पर निर्णय देने के लिए, अपराधियों को दण्ड

1. "There is no better test of the excellence of a government than the efficiency of its judicial system, for nothing more nearly touches the welfare and security of the citizen then his knowledge that he can only ascertain, prompt and impartial administration of justice."
(Bryce)

देने के लिए तथा निर्बलों की अत्याचार से रक्षा करने के लिए एक न्याय विभाग आवश्यक है।

संघीय प्रणाली अपनाने वाले देश के लिए न्यायापालिका का महत्त्व और भी अधिक है क्योंकि संघीय प्रणाली में न्यायापालिका को बहुत महत्त्वपूर्ण कार्य करने पड़ते हैं। संघीय शासन एक राजनैतिक समझौता है। इसलिए यह शंका हमेशा बनी रहती है कि केन्द्र और प्रान्तों में यदि इस समझौते के सम्बन्ध में झगड़ा हो जाये तो उसका निर्णय कौन करे। केवल एक स्वतंत्र न्यायापालिका ही इन झगड़ों का निर्णय कर सकती है। अमेरिका के संविधान निर्माता इस आवश्यकता को जानते थे और इसीलिए उन्होंने संयुक्त राज्य अमेरिका में एक स्वतंत्र तथा शक्तिशाली न्यायाप्रणाली की स्थापना की। ग्रिफत (Griffith) के अनुसार संविधान निर्माता चाहते थे कि संघीय न्यायापालिका शासन का स्वतंत्र तीसरा अंग बने, जो दूसरे दो सदस्यों से किसी भी रूप में कम न हो।

न्यायिक संगठन
(Judicial Organisation)

संयुक्त राज्य अमेरिका का न्याययिक संगठन दो भागों में बंटा हुआ है। राज्यों के न्यायालय तथा संघीय न्यायालय, इनका संगठन निम्नलिखित है—

राज्य न्यायालयों का संगठन (The organisation of State Courts)—संयुक्त राज्य अमेरिका के 50 राज्यों में अनेकों प्रकार के न्यायालय हैं और प्रत्येक राज्य ने अपनी अपनी न्याय प्रणाली का विकास किया है। प्रत्येक राज्य में उनके नाम, संगठन तथा कार्य भिन्न-भिन्न हैं लेकिन फिर भी अलग अलग राज्यों के न्यायिक संगठन को देखने से पता चलता है कि अधिकतर राज्यों में छः प्रकार के न्यायालय हैं।

(1) **न्यायाधिकारी** (Justices of peace)—संयुक्त राज्य अमेरिका की सब से छोटी न्यायालय 'Justices of Peace' की न्यायालय है शान्ति जज छोटे दीवानी मुकदमें, जिनमें, $150 से $250 तक के मुकदमें शामिल, सुनते हैं और निर्णय करते हैं। इसी प्रकार वह साधारण फौजदारी मुकदमों (Criminal cases) का भी निर्णय करते हैं।

कई बार 'शान्ति जज' नियुक्त किये जाते हैं परन्तु अक्सर वे दो या चार साल के लिए चुने जाते हैं।

(2) **म्यूनिसिपल न्यायालय** (Municiple Courts)—म्यूनिसिपल कोर्टस को नगर न्यायालय (City Courts) पोलिस न्यायालय (Police Courts) भी कहा जाता है और राज्यों के न्याय विभाग में वास्तव में यह पहले न्यायालय हैं। इन कचहरिओं में अक्सर वे दीवानी मुकदमें सुने जाते हैं जिनमें $500 से $1000 तक रकम शामिल हो। इसके अतिरिक्त छोटे फौजदारी मुकदमें भी सुने जाते हैं।

जिनमें नगरों के रास्तों को गन्दा करना, नगर के शांतिपूर्वक वातावरण को भंग इत्यादि शामिल हैं। इन न्यायालयों के न्यायाधीश कानून की डिग्री (Law Degrees) प्राप्त होते हैं और यह न्यायालय कोर्ट ऑफ रेकार्ड (Court of Record) के रूप में भी काम करते हैं।

(3) काऊंटी न्यायॉलय (County Courts)—काऊंटी कोर्टस को उच्च न्यायालय भी कहा जाता है। इनमें अक्सर संगीन फौजदारी मुकदमें और बड़े दीवानी मुकदमें पेश होते हैं। इसमें मुकदमें के निर्णय में जज के साथ ज्यूरी (Jury) भी शामिल होती है। अधिकांश राज्यों में इन न्यायालयों के लिए न्यायाधीशों का 5 से लेकर 10 वर्ष तक के लिए चुनाव किया जाता है। ये न्यायालय बड़े अच्छे ढंग से न्याय करते हैं और बहुत कम निर्णयों में इनके निर्णय के विरुद्ध उच्च न्यायालयों में अपील दायर की जाती है। यह देखा गया है कि 95% से 98% मुकदमों में इन न्यायालयों के फैसलों के विरुद्ध कोई अपील उच्च न्यायालयों में नहीं की जाती।

(4) विशेष क्षेत्रीय न्यायालय (Courts of Special Jurisdiction)—संयुक्त राज्य अमेरिका में आधुनिक वृत्ति यह है कि खास अपराधों के लिए विशेष न्यायालय बनाये जायें। ये विशेष उलझनें ऐसी होती हैं जैसे घरेलू झगड़े, बच्चों तथा युवकों के अपराध (Juveniles' Crimes), यतीमों तथा वसीयतों आदि के झगड़े। इन सभी उलझनों के लिए आज विशेष न्यायालय संगठित है। जिनके न्यायाधीशों को ऐसे मामलों को विशेष जानकारी प्राप्त होती है और उनकी सहायता के लिए विशेष कौंसल तथा मनोवैज्ञानिकों (Psychiatric Interviews) इत्यादि का भी प्रबन्ध होता है।

(5) मध्यावली अपील न्यायालय (Intermediate Courts)—कई बार इन न्यायालयों को 'Appellate Division' या अपील का ज़िला न्यायालय भी कहा जाता है। ये न्यायालय अक्सर छोटे न्यायालयों के निर्णय के विरुद्ध अपील सुनते हैं। इन के न्यायाधीश लम्बे समय के लिए नियुक्त होते हैं। और यह न्यायालय लगभग राज्य के प्रत्येक ज़िले में होते हैं।

(6) राज्यों की हाई कोर्टस (State High Courts)—इन्हें आम तौर पर राज्यों की सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court) कहा जाता है। न्यूयार्क तथा मेरी लैंड (Maryland) में सर्वोच्च न्यायालय को अपील की कोर्ट (Court of Appeal) और कैनकटीकर राज्य में 'Supreme Court of Errors' कहा जाता है। राज्य के न्याय विभाग में यह सर्वोच्च न्यायालय है। इन न्यायालयों में मुकदमों का निरीक्षण न्यायाधीशों की इच्छा पर होता है। राज्य के संविधान, राज्य के कानून इत्यादि मामलों में इनका निर्णय अन्तिम फैसला होता है। आमतौर पर संयुक्त राज्य अमेरिका की सर्वोच्च न्यायालय इन मुकदमों पर कोई अपील नहीं सुनती। इन न्यायालयों के मुख्य न्यायाधीश अक्सर चुने जाते हैं (Elected)।

परन्तु कई बार उनको नियुक्त भी किया जाता है। उनका चुनाव कम से कम 7 वर्ष और अधिक से अधिक 15 वर्ष वर्ष के किए किया जाता है। परन्तु कई बार वे जीवन भर के लिए चुने जाते हैं।

संघीय न्याय विभाग

(Federal Judicial System)

राज्यों के न्यायालयों के अतिरिक्त संयुक्त राज्य अमेरिका में संघीय न्यायालयों का अलग संगठन है। संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान का अनुच्छेद 3 (Art. III) उन बातों का स्पष्ट उल्लेख करता है जो संघीय न्याय क्षेत्र शामिल हैं केवल इन्हीं मामलों के मुकदमें संघीय न्यायालयों में सुने जा सकते हैं। इन मामलों की 9 श्रेणियें हैं। जिनमें मुख्य निम्नलिखित हैं—

(1) वे सभी मामले जिनमें राजदूत तथा अन्य मन्त्री और सहायक शामिल हों।

(2) ऐसे मामले जिनमें नौसैनिक (Admiralty) और व्यापार (Maritime) से सम्बन्ध रखते हों।

(3) ऐसे झगड़े जिनमें संयुक्त राज्य अमेरिका की सरकार शामिल हो।

(4) ऐसे मामले जिनमें दो राज्य या दो से अधिक राज्यों में झगड़े शामिल हों,

(5) ऐसे झगड़े जिनमें एक राज्य के किसी दूसरे राज्य के नागरिकों से सम्बन्ध हो।

(6) ऐसे झगड़े जिनमें विभिन्न राज्यों के नागरिक शामिल हों।

(7) किसी एक राज्य के नागरिकों के बीच ऐसे जमीन या अनुदान (Grant) के झगड़े जिनमें अन्य राज्य शामिल हों।

(8) ऐसे झगड़े या उलझनें जिनमें अमेरिका के नागरिक तथा विदेशी राज्य (Foreign State) शामिल हों।

(9) और अन्त में वे सभी मामले जिनमें संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान, या संविधान अनुसार पास किये गये संघीय कानून तथा सन्धियों की व्याख्या और अर्थ शामिल हों।

समय समय पर प्रसिद्ध 1789 के न्यायिक अधिनियम (Judiciary Act of 1789) से आजतक संयुक्त राज्य अमेरिका की कांग्रेस ने संविधान के अनुच्छेद 3 (Art III) के अनुसार इन बातों का फैसला करने के लिए कि इन न्यायालयों का संगठन या क्षेत्राधिकार क्या होगा, कई कानून पास किये हैं। उन्हीं कानूनों के आधार आज संयुक्त राज्य के संघीय न्यायालयों का संगठन निम्नलिखित है—

1. जिला न्यायालय (District Courts)—संयुक्त राज्य अमेरिका के संघीय न्याय विभाग में जिला स्तर के संघीय न्यायालय सब से छोटा न्यायालय है और आज संयुक्त राज्य के 50 राज्यों में 86 ऐसे न्यायालय काम कर रहे हैं। इनके अतिरिक्त 5 'Additional District Court' कोलम्बिया (Columbia)

ज़िले के लिए, पोंटो रीको (Puerto Rico). नहर क्षेत्र (The Canal Zones), गोहाम (Guam) तथा विर्जन द्वीप (The Virgin Islands) के लिए काम करती हैं।

इन न्यायालयों में काम की मात्रा के अनुसार कम से कम एक और अधिक से अधिक 18 न्यायाधीश नियुक्त किये जाते हैं। आमतौर पर एक ही न्यायाधीश मुकदमें सुनता है परन्तु कई बार तीन न्यायाधीशों का बैंच इन मुकदमों को सुन सकता है। इनकी नियुक्ति राष्ट्रपति सीनेट की स्वीकृति से करता है। वे सदाचरण करते हुए सारी आयु अपने पदों पर रहते हैं परन्तु 70 वर्ष की आयु में वह अपना पद त्याग सकते हैं। इनको 15000 (डालर) वार्षिक वेतन मिलता है।

इन न्यायालयों का कार्य क्षेत्र दीवानी तथा फौजदारी मुकदमें सुनना है। ये ऐसे दीवानी मुकदमें सुन सकते हैं जिनमें 10000 (डालर) या इससे अधिक रकम शामिल हो। 1962 में ज़िला न्यायालयों ने 58,000 दीवानी मुकदमों का निर्णय किया। इसी प्रकार ये न्यायालय ऐसे फौजदारी मुकदमों को सुनते हैं। जिनमें संघीय कानूनों का उल्लघन किया गया हो। 1962 में इन न्यायालयों ने 33,000 मुकदमों का फ़ैसला किया।

2. सर्किट न्यायालय (Circuit Court)—जब ज़िला न्यायालय किसी दीवानी या फौजदारी मुकदमें का निर्णय कर देता है तो जिसके विरुद्ध निर्णय दिया गया है वह व्यक्ति इसके विरुद्ध अपील 'संयुक्त राज्य अपील कोर्टस' के पास कर सकता। इस दृष्टि से सारे देश को 11 भागों में बांटा गया है और प्रत्येक भाग में एक न्यायालय है। इन न्यायालयों में तीन से लेकर 9 तक न्यायाधीश होते हैं तथा एक मुख्य न्यायाधीश भी होता है। साधारणत: मामलों की सुनवाई तीन जजों द्वारा होती है परन्तु महत्त्वपूर्ण मामलों में सभी जज इकट्ठे बैठकर अपील सुनते हैं। यह चलती फिरती अदालतें हैं। 1922 के एक्ट अनुसार इनको संयुक्त राज्य की सर्वोच्च न्यायालय के अधीन कर दिया है। इनके न्यायाधीशों की नियुक्ति भी राष्ट्रपति सीनेट की स्वीकृति से करता है। 1962 में इन न्यायालयों ने 4000 से अधिक झगड़ों का निर्णय किया। 1962 की यह गिनती इस बात को स्पष्ट करती है कि 3% से कम फौजदारी और 6% से कम दीवानी मुकदमों की अपील, इन न्यायालयों के पास ज़िला न्यायालयों के निर्णय के, विरुद्ध आई।

संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान के अनुच्छेद III (Art. III) के अनुसार संयुक्त राज्य की न्यायापालिका शक्तियां एक सर्वोच्च न्यायालयों में निहित है जिन्हें कांग्रेस समय समय पर स्थापित करती रहेगी। इस अनुच्छेद के अनुसार संघीय सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों तथा संगठन के बारे में संविधान कांग्रेस को संगठन अधिकार देता है। कांग्रेस ने 1789 में न्यायिक अधिनियम एक्ट (The Judiciary Act of 1789) पास किया आधुनिक सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court)

की स्थापना की। आरम्भ में इसे न्यूयार्क नगर में स्थित किया गया और उसके बाद फिलडेल्फियों में अवधियों (Termes) के लिए बदल दिया गया। उसके बाद फिर इसे अमेरिका की राजधानी वाशिंगटन (Washington) में स्थापित किया गया। तब से आज तक इसका स्थान वाशिंगटन में ही है।

आरम्भ में सर्वोच्च न्यायालय के 6 न्यायाधीश थे जिनमें मुख्य न्यायाधीश (Chief Justice) भी शामिल था। 1801 में न्यायाधीशों की गिनती को पांच कर दिया गया और 1807 में फिर बढ़ा कर 7 निश्चित किया गया। 1837 में न्यायाधीशों की गिनती 9 तक बढ़ा दी गई। 1863 में इनकी गिनती 10 कर दी गई। परन्तु 1869 में इनकी गिनती को 9 तक निश्चित किया गया 1937 में जब सर्वोच्च न्यायालय ने राष्ट्रपति फ्रैंकलिन रुजवेल्ट (President Franklin Roosevelt) की जनकल्याण योजना (New Deal) के लिए पास किए हुए मुख्य अधिनियमों को अवैध घोषित किया तो राष्ट्रपति रुजवेल्ट ने इसके सुधार के लिए एक योजना बनाई जिसके अनुसार बूढ़े न्यायाधीशों के साथ युवक न्यायाधीशों को भी जोड़ने की सिफारिश की गई। इस योजना के अनुसार न्यायाधीशों की गिनती 18 तक पहुंच जाती। परन्तु राष्ट्रपति की इस योजना का कठोर विरोध किया गया और इसे (Court-packing plan) कहा गया। यह योजना असफल रही। इस प्रकार आज तक सर्वोच्च न्यायालय के 9 ही न्यायाधीश हैं जिनमें एक मुख्य न्यायाधीश तथा 8 अन्य न्यायधीश हैं। इसकी गणपूर्ति (Quorum) 6 न्यायधीश हैं।

राष्ट्रपति सेनिट की स्वीकृति के साथ सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों को नियुक्त करता है। न्यायाधीश जीवन भर के लिए सदाचार की शर्त पर नियुक्त होते हैं। 70 वर्ष की आयु के बाद एक न्यायाधीश स्वेच्छा से त्याग पत्र दे सकता है। अगर 10 वर्ष तक अपने पद को सम्भाला हो तो इसे जीवन भर पूरा वेतन मिलता है। एक न्यायाधीश 65 वर्ष की आयु में भी रिटायर हो सकता है और अगर उसने 15 वर्ष न्यायालय की सेवा की हो तो उसे पूरा वेतन रिटायर होने के बाद भी मिलता है। एक न्यायाधीश पर महाभियोग (Impeachment) भी लगाया जा सकता है और अगर वह अपराधी सिद्ध हो तो उसे हटा दिया जाता है। सर्वोच्च न्यायालय के इतिहास में आज तक केवल 9 न्यायाधीशों पर महाभियोग लगाया गया है जिनमें से 4 न्यायधीश अपराधी घोषित किए गए।[1]

---

1. "Politics and Government in the United States" op. cit....... p. 495

"Only a trickle of cases to-day go directly to the justice under their original jurisdiction. Between 1952 and 1922 no original cases were filed in four of these years, and the total filed in the decade was only sixteen. Despite their small number, these cases are often legally important and politically explosive pieces of litigation."

न्यायाधीशों के वेतन तथा भत्ते संयुक्त राज्य अमेरिका की कांग्रेस निश्चित करती है। इन्हें वह कम या अधिक भी कर सकती है परन्तु एक न्यायाधीश के जीवन काल में उसके वेतन को कम नहीं किया जा सकता। मुख्य न्यायाधीश को 25000 (डालर) तथा अन्य न्यायाधीशों को 20,000 (डालर) वार्षिक वेतन प्राप्त होता है।

क्षेत्राधिकार (Jurisdiction)—सर्वोच्च न्यायालय के क्षेत्राधिकार को दो भागों में बांटा जा सकता है (1) मौलिक क्षेत्र (Original Jurisdiction) और (2) अपील क्षेत्र (Appellate Juirsdiction)।

मौलिक क्षेत्राधिकार (Original Jusisdiction)—इस क्षेत्र में ऐसे मुकद्दमे शामिल हैं जिनमें या तो कोई विदेशी राजदूत और या कोई राज्य एक पार्टी हो। इस का अर्थ यह है कि ऐसे मुकद्दमें जिस में अमेरिका का राज्य एक पार्टी और या कोई विदेशी राजदूत एक पार्टी, सीधे सर्वोच्च न्यायालय में पेश किए जा सकते हैं। परन्तु आज रैड फोर्ड, टरूमैन (Redford, Truman and Others) तथा अन्य के अनुसार "बहुत ही थोड़े मुकद्दमें सर्वोच्च न्यायालय में सीधे पेश होते हैं। 1951 से लेकर 1961 तक केवल 16 मुकद्दमें पेश हुए और जिनमें 4 वर्ष ऐसे जिनमें कोई मुकद्दमा पेश नहीं हुआ।" यह मुकद्दमें भले ही थोड़े हों पर उनका कानूनी और राजनैतिक महत्व बहुत अधिक होता है। ऐसे मुकद्दमों में ऐरीजोना (Arizona) तथा कैलोफोनियां (California) का कोलोरोडो नदी (Colorado river) के जल पर अधिकार का झगड़ा था। इसी प्रकार इन मुकद्दमों में संघीय सरकार तथा कैलीफोर्नियां (California) टैक्साज (Texas), ल्यूजियाना (Louisiana) और फलोरेडा (Florida) के तेल के ज़खीरों (Oil Deposits) पर अधिकार का झगड़ा था।

2. अपील क्षेत्राधिकार (Appellate Jurisdiction):—सर्वोच्च न्यायालय का अपील क्षेत्राधिकार बहुत महत्वपूर्ण है। इस क्षेत्र में इसका मुख्य कार्य यह है कि यह छोटे संघीय तथा राज्यों के न्यायालयों के निर्णय के विरोध अपील सुनता है। राज्यों के न्यायालयों के निर्णयों के विरुद्ध अपील सुनने का इसका कार्य राष्ट्रपति जैफ़रसन (Jefferson) से आज तक बड़ा महत्वपूर्ण तथा उपद्रवी रहा है। क्योंकि अधिकांश इसमें संघीय क्षेत्र तथा राज्यों के क्षेत्र पर उत्पन्न होता है। राज्यों के क्षेत्र के समर्थक सदा इस बात को दोहराते हैं कि राज्यों के सम्बन्ध में संघीय सरकार का क्षेत्र सीमित है। इसलिए संघीय न्यायालय को राज्यों के उच्च न्यायालयों के ऐसे मुकद्दमों पर अपील नहीं सुननी चाहिए जिनमें राज्यों की भूमि सीमाएं तथा क्षेत्र शामिल हों। इसके विरुद्ध संघीय सर्वोच्च न्यायालय ने अब यह धारणा अपना ली है कि राष्ट्रीय संविधान के अनुसार उन्हें संयुक्त राज्य के किसी भी नागरिक के अधिकारों की रक्षा करनी है जो राज्य में कहीं भी रहते हों। इसलिए सर्वोच्च न्यायालय

देश के सर्वोच्च कानून को लागू करता है और उसे इस कानून के सम्बन्ध में राज्य के उच्च-न्यायालयों के निर्णयों के विरुद्ध अपील सुनने का पूरा अधिकार है। अपील सम्बन्धी मुकद्दमें दो भागों में बांटे जाते हैं। (1) अनिवार्य (Obligatory)—ये ऐसे मुकद्दमें हैं जिनमें छोटे से न्यायालयों से साधारण सर्टीफिकेट प्राप्त करने पर मुकद्दमा सर्वोच्च न्यायालय में पेश हो सकता है। (2) एच्छिक (Discretionary) ये ऐसे मुकद्दमें हैं जिनमें सर्वोच्च न्यायालय छोटे न्यायालयों में निर्णय किए गए मुकद्दमों के विरुद्ध अपील सुन सकता है। 1961-62 में ऐसी 2000 अपीलें सर्वोच्च न्यायालयों में की गई।

अधिवेशन (Sessions) :—संयुक्त राज्य अमेरिका की सर्वोच्च न्यायालय का अधिवेशन प्रत्येक वर्ष अक्तूबर के पहले सोमवार को आरम्भ होता और जून के आरम्भ तक चलता है। मुख्य न्यायाधीश इसके विशेष अधिवेशन बुला सकता है यदि कोई महत्वपूर्ण स्थिति उत्पन्न हो जाए। सर्वोच्च न्यायालय के अधिवेशन इस की संगमरमर की इमारत में होता है। सर्वोच्च न्यायालय में पहले 14 दिन अवकाश होता है। जब न्यायाधीश अपने फैसले तैयार करता है। सर्वोच्च न्यायालय की बैठकों केवल मंगलवार, बुधवार, गुरुवार और शुक्रवार को होती हैं। शनिवार को वे आपस में विचार विर्मश करते हैं। तथा सोमवार को अपना निर्णय देते हैं। इस प्रकार सर्वोच्च न्यायालय सप्ताह में केवल 4 दिन मुकद्दमे सुनती हैं। बैठकों के लिए 6 न्यायाधीशों की उपस्थिति आवश्यक है।

न्यायिक पुर्नरीक्षण
(Judicial Review)

न्यायिक पुर्नरीक्षण का अर्थ यह है कि संयुक्त राज्य अमेरिका में सर्वोच्च न्यायालय या अन्य न्यायालयों को यह अधिकार प्राप्त हैं कि यदि उनके विचार में कांग्रेस द्वारा पास किया गया कोई कानून, या कोई अध्यादेश, या अन्य कोई सरकारी कार्य अमेरिका के लिखित संविधान के विरुद्ध है या इसका उल्लघंन करता है, तो वे उसे असंवैधानिक तथा अवैध (Unconstitutional and void) घोषित कर सकते हैं। जिससे वह कानून लागू नहीं किया जा सकता। इस के कारण न्यायालयों को यह अधिकार मिल जाता है कि वे कार्यपालिका तथा विधानपालिका के कार्यों पर कड़ी निगरानी रख सकते हैं क्योंकि अगर वे ऐसा कोई भी कानून पास करते हैं जो विचार संविधान का उल्लघंन करता है तो न्यायापालिका उसे रद्द कर सकती है।

न्यायिक पुर्नरीक्षण का आधार (Basis of Judicial Review) :—न्यायिक पुर्नरीक्षण का विचार संविधान में स्पष्ट रूप से नहीं दिया गया परन्तु मेक्स बेलाफ़ (Max Beloff) के अनुसार संविधान निर्माताओं के मन में यह बात थी जब

उन्होंने संविधान बनाया था इस शक्ति का "संवैधानिक आधार अनुच्छेद vi (Art vi) का वह भाग है जिसमें कहा गया है। संविधान तथा संयुक्त राज्य के वह कानून जो इसके अनुसार हों, और सभी सन्धियां जो संयुक्त राज्य अमेरिका द्वारा की जाएं, देश का सर्वोच्च कानून होगा और देश के न्यायाधीशों को उन्हें लागू करना होगा।[1]" इसी प्रकार अनुच्छेद iii (Art iii) में कहा गया है। न्यायालयों की न्यायिक शक्ति उन सब मुकद्दमों को सुनने की होगी जो संविधान के उल्लघंन था संयुक्त राज्य अमेरिका के कानूनों सन्धियों के उल्लघंन से........उत्पन्न हो सकते हैं।" परन्तु **कारविन** (Corwin) का विचार है कि "**पुर्नरीक्षण का वास्तविक स्रोत अमेरिकी संविधान से पुराना है।**"[1] इसका पहला समर्थन मुख्य न्यायाधीश **कोक** (Coke) ने बानहेम्ज (Bonhems) केस का निर्णय देते हुए 1610 में किया। उसने कहा था "**कि जब संसद का कोई कानून सामान्य अधिकारों तथा युक्ति के विरुद्ध हो........तो सामान्य कानून सर्वोच्च हैं और उसके अनुसार ऐसा कानून अवैध हैं।**" (That when an act of Parliament is against Common right and reason.........the Common law will Control it and adjudge such act to be void".) यही विचार अमेरिका के उपनिवेश वासियों के दिल में घर कर गया क्योंकि वे स्वयं इंगलैंड से ही अमेरिका आये थे। इसलिए उन्होंने स्टैम्प एक्ट (Stamp Act) का विरोध करते हुए यह नारा लगया कि यह एक्ट मैगना कार्टा (Magna Carta) के विरुद्ध है। इसलिए यह एक्ट अवैध है। **हैमिल्टन** (Hamilton) भी इन विचारों में प्रभावित था। वह 'Federalist' में लिखता है कि "**कानून की व्याख्या करना न्यायालयों का वास्तविक क्षेत्राधिकार है। एक संविधान भी वास्तव में एक मौलिक कानून है। इसलिए न्यायाधीशों को इसकी भी व्याख्या करनी चाहिए। इस कारण यह उनका कर्त्तव्य है कि वे इस बात को देखें कि यदि विधानपालिका द्वारा पास किया गया कानून (मौलिक कानून) से टकराता है तो वह जनता की आवाज को, जिसे संविधान व्यक्त करता है, को विधानपालिका के कानून से ऊंचा समझें।**"[2] इस

---

1. Corwin. Edward, S : "The constitution and what it means today......pp. 141-42.

2. "The interpretation of the laws is the proper and peculiar province of the courts. A constitution is in fact, and must be regarded by the judges as, a fundamental law. It therefore belongs to them to ascertain its meaning as well as the meaning of any particular act proceeding from the legislative body, and in case of irreconcilable difference between the two, to prefer the will of the people declared in the constitution to that of the legislature as expressed in Statute." (Hamiltion : "The Federalist," No. 78)

प्रकार संविधान निर्माताओं ने संविधान के अनुच्छेदों में इसका कानून उल्लेख किया।

अर्थ (Meaning)—इस की और स्पष्ट व्याख्या मुख्य न्यायधीश (Chief Justice Marshall) ने 1803 में प्रसिद्ध मार्बरी बनाम मैडीसन (Marbury v/s Madison) के मुकद्दमें में की। तीन मार्च 1801 को राष्ट्रपति एडम्ज (Adams) ने कोलम्बिया जिले का मार्बरी को 'शान्तिजज' (Justice of peace) नियुक्त किया परन्तु मार्बरी को नियुक्त करने के आदेश से पहले राष्ट्रपति एडम्ज अपने पद से हट गया और उसके स्थान पर जैफरसन (Jafferson) नया राष्ट्रपति बना। उसने मैडीसन को अपना सैक्रेटरी आफ स्टेट (Seceratry of State) नियुक्त किया गिया मैडीसन मार्बरी की नियुक्ति के विरुद्ध था। इसलिए उसने मार्बरी को कमीशन (Commission) न दिया। इस पर मार्बरी ने राजमन्त्री के विरुद्ध सर्वोच्च न्यायालय रिट (writ) कर दिया 1803 में मुख्य न्यायाधीश मार्शल (Marshall) ने मैडीसन के इस आदेश को अवैध घोषित किया और मार्बरी के अधिकार को स्वीकार कर लिया उसने फैसला सुनाते हुए सर्वोच्च न्यायलय के क्षेत्र को बहुत विस्तृत रूप दे दिया। उसने कहा "**संयुक्त राज्य अमेरिका का लिखित संविधान इस सिद्धान्त का समर्थन करता है, कि यदि कोई कानून संविधान के विरुद्ध हो तो वह अवैध है।**"[1] और न्यायालय इस सिद्धान्त को लागू करने के लिए मजबूर है। अपने फैसले मुख्य न्यायाधीश मार्शल ने चार बातों को ध्यान में रखा :—(i) संविधान एक लिखित लेख पत्र है जो सरकार की शक्तियों को बड़े स्पष्ट शब्दों में व्यक्त करता तथा सीमित करता था (ii) संविधान देश का मौलिक कानून है और साधारण कानून तथा विधानपालिका द्वारा बनाये गये कानूनों से ऊंचा है। (iii) विधान पालिका द्वारा पास किया गया कोई कानून अगर इस मौलिक कानून से टकराता है तो वह अवैध है और उसे न्यायलय लागू नहीं कर सकते। (iv) न्यायधीशों को यह शपथ लेनी होती है कि वे संविधान की सेवा करेंगे इस लिए न्यायाधीशों का यह कर्त्तव्य है कि वे कांग्रेस द्वारा पास किये गये ऐसे कानून को जो संविधान का उल्लघन करते हों अवैध घोषित करें। फरगुसन और मेकहैनरी (Ferguson and McHenry) का विचार है कि "**यद्यपि मार्शल की युक्ति की आलोचना की जाती है और उसके तथ्यों को गलत बतलाया जाता है। तो भी न्यायिक का सिद्धान्त (इस निर्णय से) अमेरिकी शासन प्रणाली का एक मजबूत भाग बन**

---

1. Swisher, Carl, Brent: "Historic Decisions of the Supreme Court"...p. 12.

"Thus the particular phraseology of the constitution of the United States confirms and strengthens the principle. Supposed to be essential to all written constitutions, that a law repugnant to the constitution is void, and that courts, as well as other departments, are bounds by that instrument."

गया है।"[1]

महत्त्व (Importance) —मि: जस्टिस फ्रैंकफर्टर (Frankfurter) सर्वोच्च न्यायालय की शक्ति के कारण, महत्त्व को बतलाते हुए कहता है कि वास्तव में सर्वोच्च न्यायालय ही संविधान है" (The Supreme Court is the Constitution)। इसी बात का समर्थन करते हुए मुख्य न्यायधीश अर्ल वारन ने (Earl Warren) ट्राप बनाम डल्ज़ (Trop v/s Dulles, 1958) मुकद्दमें में निर्णय देते हुए कहा "हम इस गम्भीर स्थिति का ध्यान रखते हैं जो अक्सर राष्ट्रीय विधानपालिका द्वारा पास किये हुए एक्ट के संवैधानिक रूप के चैलेंज पर उत्पन्न होती है..... परन्तु न्यायालय का यह कर्त्तव्य है कि वह व्यक्तियों के अधिकारों की रक्षा के लिए संवैधानिक संरक्षण को लागू करे ......संविधान की धाराएं बहुत पुरानी और बेकार लोकोक्तियां या खोखले सिद्धांत नहीं हैं। ये धाराएँ महत्वपूर्ण सजीव सिद्धांत है जो हमारे देश में सरकार की शक्तियों की व्याख्या करते हैं तथा उन्हें सीमित करते हैं।"[2] इस शक्ति के कारण ऑग तथा रे (Ogg and Ray) सर्वोच न्यायालय को संविधान का रक्षक कहते हैं[3] और रैडफोर्ड (Redfford) इत्यादि सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश की तुलना यूनान के प्रसिद्ध दार्शनिक प्लेटो (Plato) के Philosopher King' से करते हैं।[4] जस्टिस होलम्स (Justice Holmes) के मतानुसार "मैं यह नहीं समझता कि यदि हम कांग्रेस द्वारा पास किये हुए एक्ट को अवैध घोषित करने की शक्ति खो वे तो संयुक्त राज्य अमेरिका समाप्त हो जाएगा किन्तु मेरा यह निश्चय है कि यदि सर्वोच्च न्यायालय राज्यों को असंविधानिक घोषित करने के अधिकार से वांचित हो जायें हमारा संघ अवश्य खतरे में पड़ जायेगा।"

---

1. Ferguson and McHenry : op. cit...p. 57.

"Although Marshall's reasoning has been criticised and his facts termed inaccurate, the principle of judicial review was firm'y embedded in the American system of Government."

2. "We are mindful of the gravity of the issue inevitably raised cnever the constitutionality of an Act of the National legislature is challanged...we are oath bound to defend the constitution. This obligation requires that congressional enactments be judged by the standard of the constitution. The judiciary has the duty of implementing the constitutional safeguards that protect individual rights...... The provisions of the constitution are not time worn adages or hallow shiboleths. They are vital, living principles that authorise and limit governmental powers in our Nation." (Chief justice Earl Warren)

3. Ogg and Ray : "Essentials of American Government"...p. 351.

4. "Politics and Government in the United States" op. cit.. p. 500

आलोचना (Criticism) :—न्यायिक के आधार पर सर्वोच्च न्यायालय ने आजतक बहुत थोड़े से मुकद्दमों में कांग्रेस द्वारा पास किए गए अधिनियमों को अवैध घोषित किया। इनकी गिनती आज तक लगभग 81 है जबकि इस अवधि में कांग्रेस ने हज़ारों कानून पास किए हैं। इस तरह यदि न्यायिक पुर्नरीक्षण द्वारा अवैध की संख्या को देखा जाए तो यह शक्ति बहुत महत्त्वपूर्ण दिखाई नहीं देती। परन्तु जिन कानूनों को इस शक्ति का प्रयोग करते हुए सर्वोच्च न्यायालय ने अवैध घोषित किया वह अमेरिका के इतिहास में महत्त्वपूर्ण कानून थे और उनके कारण अमेरिका को काफ़ी कठिनाईओं का सामना करना पड़ा यहां तक कि अमेरिका के गृह-युद्ध (Civil War) का भी सर्वोच्च न्यायालय के ड्रेड स्काट बनाम स्टैंडफोर्ड (Dred Scott v/s Standford, 1857) मुकद्दमें में निर्णय था। इसी तरह 20वीं शताब्दी में इसी शक्ति के आधार पर राष्ट्रपति फ्रैंकलिन रूज़वैल्ट (President Franklin Roosevelt) को सार्वजनिक कल्याण योजना को बहुत धक्का पहुंचा। बरोगन (Brogan) तथा लास्की (Laski) का विचार है कि न्यायिक की शक्ति अमेरिका की सर्वोच्च न्यायालय को कांग्रेस का तीसरा महत्वपूर्ण सदन बना देती हैं।[1] केवल इतना ही नहीं बरोगन (Brogan) का विचार है कि सर्वोच्च न्यायालय अक्सर कल्याणकारी योजनाओं तथा कानूनों के रास्ते में बाधा डालती है। लाकनर बनाम न्यूयार्क (Lochner v/s New York, 1905) मुकद्दमे में सर्वोच्च न्यायालय ने न्यूयार्क राज्य के उस कानून को अवैध घोषित किया जिसके अनुसार रात को बेकरियों में काम करने वाले लोगों के लिए कम से कम घंटे निश्चित किए गए ताकि स्वास्थ्य की रक्षा की जा सके।[2] पोटर (Potter) का विचार है कि भले ही गिनती की दृष्टि से न्यायिक पुर्नरीक्षण का कांग्रेस द्वारा पास किए गए कानून पर बहुत ही थोड़ा असर पड़ा "परन्तु एक राष्ट्रीय कानून को समाप्त कर देना शांत विधानपालिका रूपी ताल में एक पत्थर फेंकने के समान है। जिसके कारण उस बिन्दु से ऐसी हलचल पैदा करना है जो लहरों की शक्ल में महत्वपूर्ण विधियों के शांत ऊपरी तह के काफी बड़े भाग फैल जाती है[1]"

---

1. Laski, H. J. "The American Democracy"...p. 121.

"The Supreme Court, by exercising this power of judicial review, is in fact, a third chamber in the United States.'

2. Brogan, D. W. "The American Political System"...p. 23.

"In the case of Lochner V. New York, it denied the validity of a New York statue limiting night work in bakeries as being an unjustified extension of the admitted right of states to protect public health."

3. Potter, Allen, M. "American Government and Politics" (Faber) ......p. 260.

"But to strike down a national law is to drop a pebble in the legislative pool, creating a disturbance that ripples out from the point of contact across aconsiderable surface of potential legislation."

प्रो० बरोगन (D. W. Brogan) का मत है कि न्यायिक पुर्नरीक्षण "का प्रभाव है यह है कि (अमेरिका के न्यायालय) तीसरा सदन बन गए हैं, जिनका काम संघीय तथा राज्यों के कार्य क्षेत्र को केवल निश्चित करना ही नहीं हैं...बल्कि यह देखना है कि संविधान के अनुसार कौन से कानून अनुचित हैं। इसलिए इनके निर्णय किसी भी कानूनी रूप में क्यों न हों वास्तव में वे राजनैतिक निर्णय होते हैं।"[1] यह बात ठीक दिखाई नहीं देती कि न्यायालय इस बात की जांच पड़ताल कर सके कि देश को कैसे कानून चाहिए या उनके दृष्टिकोण अमेरिका की विधानपालिका से अच्छा है और वे ऐसे सवालों को कि फैक्टरियों में मजदूरों को कितने घंटे काम करने चाहिए या खानों में काम करने वाले मजदूरों की स्थिति क्या होनी चाहिए, अमेरिका के विधानपालिकाओं से ज्यादा अच्छी तरह समझते हैं। फिर सबसे अजीब बात यह है कि सर्वोच्च न्यायालय के फैसले 5 और 4 के बहुमत से किए जाते हैं। इस प्रकार केवल एक न्यायाधीश के बहुमत से अमेरिका के राष्ट्रीय कांग्रेस द्वारा पास किए गए कानून को अवैध घोषित किया जा सकता है।

रैडफोर्ड, टरूमैन इत्यादि (Redford, Truman and others) का विचार है कि वास्तव में 1937 के बाद आज तक सर्वोच्च न्यायालय का दृष्टिकोण बिल्कुल बदल गया है और इसकी आलोचना में कि यह प्रतिक्रियावादी (Conservative) है, कोई सच्चाई नहीं रही। "1930 के बाद सर्वोच्च न्यायालय के अधिकांश न्यायाधीश न्यायालय के स्थान, संविधान का अर्थ और अमेरिकन संविधान के सिद्धान्तों के महत्व को आधुनिक यथार्थवादी सामाजिक दृष्टिकोण में ले रहे हैं। (इस दृष्टिकोण के अनुसार सर्वोच्च न्यायालय सरकार का एक अंग समझा जाता है न कि पुराने प्लेटो (Plato) का "Nocturnal Council" (जिसका काम सरकार से अलग रहकर केवल सरकार की कार्यवाहिओं पर संविधान अनुसार मत प्रगट करना होता था इसका अर्थ यह है कि आज बहुत से वंशों के कानूनी वाद विवाद के बाद आज सर्वोचच न्यायालय ने न्यायिक पुर्नरीक्षण के आधुनिक और

1, Brogan D. W. op. cit...p. 22.

"The effect has been to erect the courts into a third chamber, deciding not such legal questions as the limits of federal or state jurisdiction, or the carrying out of legal regulations...In whatever legal dress such decisions are clothed, they are, in fact, political decisions."

उदार दृष्टिकोण को अपना लिया है।"[1] आज सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश पुराने प्रतिक्रियावादी दृष्टिकोण को छोड़ चुके हैं और न ही यह न्यायालय देश के महान पूंजीपतियों का विचारधारा की अपना रहा है। न्यायालय के वर्तमान काल की मुख्य समस्याओं, जैसे 'Anti-Trust Law, Industrial Regulation' नागरिक अधिकार तथा स्वतन्त्रता (Civil Liberties and Civil Rights), में राष्ट्र की विधानपालिकाओं की अपेक्षा अधिक उदार तथा प्रगतिशील निर्णय दे रही है। रैडफोर्ड ट्रूमैन इत्यादि (Redford Truman & Others) का कथन है "सरकारी मामलों पर कोई नकारात्मक प्रभाव डालने की बजाए सर्वोच्च न्यायालय उल्टे प्रतिक्रियावादी कांग्रेस, राष्ट्रपति तथा प्रशासन, और बहुत से राज्यों को रंग भेद की नीति के त्याग, विधानपालिका के चुनाव के लिए उचित निर्वाचन क्षेत्रों का निर्माण, या चर्च और राज्य को अलग करना, जैसे महत्वपूर्ण प्रश्नों पर अधिक प्रगतिशील दृष्टिकोण अपनाने के लिए मजबूर कर रही है।[2]"

निष्कर्ष (Conclusion)—ऊपर दी गई चर्चा से यह सिद्ध हो जाता है कि आज भी न्यायिक पुर्नरीक्षण के कारण सर्वोच्च न्यायालय अमेरिका के संविधान की एक महत्वपूर्ण संस्था है। इसके सुधार करने में योजनाएं सफल नहीं हुई हैं। परन्तु इसके अतिरिक्त इसमें कई प्रकार के परिवर्तन हुए हैं। 1930-37 को सर्वोच्च न्यायालय प्रतिक्रियावादी थी और इसने राष्ट्रपति रुजवैल्ट को न्यूडील लैजिसलेशन (New Deal Legislation) में इतनी कठिनाईएं उत्पन्न की कि राष्ट्रपति ने सुधार करने का निश्चय किया। वही सर्वोच्च न्यायालय जिसे प्रतिक्रियावादी कहा जाता था आज

---

1. "Politics and Government in the United States"...op. 519.

"Ever since the late 1930 S, a majority of the Supreme Court has been discussing the role of Courts, the meaning of the constitutional and the principles of the American Constitutional order, interms of Sociological realism, of a jurisprudence which sees the role of the Supreme Court as part of the large governmental process, not as a kind of separate "Nocturnal Council" in Platonic sense. This means that serveral generations of legal debate have culminated in a Supreme Court which accepts a modern, liberal style of judicial review."

2. Ibid...p. 482.

"Istead of exerting a negative influence in governmental affairs, the contemporary Supreme Court has actually prodded reluctant Congress Presidential administrations, and many states to take action on vital matters, such as desegregation, fair legislative districting, or separation of church and state, that were being ignored for a variety of political and institution reasons."

संयुक्त राज्य अमेरिका के लोगों द्वारा चुने हुए विधानपालिका सदनों से अधिक प्रगतिशील है। न्यायिक पुनरीक्षण किसी भी संघीय लिखित संविधान के लिए कुछ हद तक आवश्यक है क्योंकि इसके बिना संघ के ढांचे को केन्द्र की ओर से अवश्य खतरा रहता है। विशेष रूप से जब हम आज यह देखते हैं कि विदेशी नीति के अथवा सार्वजनिक कल्याण के लिए सरकार के दिन प्रति दिन बढ़ते हुए क्षेत्र के कारण, केन्द्रीय सरकार की शक्ति दिन दुगनी और रात चौगुनी बढ़ती जा रही है। इस लिए न्यायाधीश होलम्ज (Holms) के इस विचार में काफी सच्चाई दिखाई देती है कि वह ऐसे सर्वोच्च न्यायालय की कल्पना कर सकता है जिसे संघीय कानून को अवैध घोषित करने का अधिकार प्राप्त न हो, परन्तु वह ऐसे किसी तरीके या प्रणाली के बारे में नहीं सोच सकता जिसमें कोई न्यायिक नियन्त्रण राज्यों पर न हो।

Questions

1. Discuss the composition, functions and powers of the U. S. Supreme Court. What role it plays in American Political System.
2. "The Supreme Court by Exercising its powers *of judicial review has, become, in fact, a third chamber in the United States.*" (Laski) Comment.
3. "Thc federal judiciary in America is the cement which has fixed firm thc federal structure." (Finer) Comment.
4. "Judicial Review power is the basis of American Political System." Discuss.
5. Examine the difference in the organisation and powers of the Supreme Court of U. S. A. and U. S. S. R.
6. Illustrate how the power of judicial review has expanded the constitutions of the U. S. A.
7. Discuss the nature and working of judicial review in the United States. What is the basis of its origin ?
8. What is the importance of the judiciary in federal constitutional system. Base your answer on the working of the Supreme Court of America.

6
राजनैतिक-दल
(POLITICAL PARTIES)

विशेषताएं तथा संगठन
(Characteristics and Organisation)

संयुक्त राज्य अमेरिका (U. S. A) एक लोकतंत्रक संघीय गणराज्य है। लोकतंत्र तथा संघीय प्रशासन के लिए सुसगंठित राजनैतिक दलों का होना आवश्यक है। प्रो० लास्की (Laski) के अनुसार "एक लोकतन्त्रात्मक राज्य की बुनियाद या आधार शिला दलीय व्यवस्था है।"[1] लोकतंत्र लोकमत की सरकार है। इसका आधार जनता की सम्मति है और राजनैतिक दल ही लोकमत के संगठन का एक साधन है। प्रो० के० सी० विहयर (K. C. Wheare) के अनुसार "एक तत्व जो संघीय सरकार के संगठन के लिए प्राथमिक महत्व रखता है, वह सुसगंठित राजनैतिक दल प्रणाली है।"[2] सुसगंठित राजनैतिक दल प्रणाली सारे देश को एक ऐसी संस्था प्रदान करती है जो सारे देश के राजनैतिक कार्यों पर प्रभाव डाल सकती है। संघीय सरकार का व्यावहारिक रूप इस बात की पुष्टि करता है कि सुसगंठित दल प्रणाली संघीय सरकार के लिए आवश्यक है। अमेरिका संघ सबसे सफल संघ है और इसका मुख्य कारण वहां पर दो राजनैतिक दलों का होना है जो सरकार के सारे ढांचे को समान प्रभाव प्रधान करते हैं।

---

1. Lashi H.J. : "A Grammar of Politics"......p. 312
2. Wheare, K. C. : "Federal Government"......p. 82

इतिहास
(History)

संयुक्त राज्य अमेरिका में मुख्य रूप से इंगलैंड की भांति द्विदलीय प्रणाली है। अमेरिका के दो राजनैतिक दल डैमोक्रेटिक तथा रिपब्लिकन हैं। रैडफोर्ड, टरुमैन तथा अन्य (Redford, Truman and others) के अनुसार अमेरिका में राजनैतिक दलों के लगातार इतिहास का वर्णन करना बहुत कठिन है "क्योंकि अमेरिकन दलों के नामों तथा मैम्बरशिप में ही परिवर्तन नहीं होते रहे बल्कि क्रांति से लेकर आज तक इनके विकास में किसी सीधे क्रमबद्ध इतिहास की रूप रेखा का ढूंढना भी कठिन है।"[1] अमेरिका के संविधान के निर्माण के समय भी संविधान निर्माताओं में कई गुट तथा दलवन्दियें थीं। इन्हीं गुटबन्दियों को सामने रखते हुए अमेरिका के के संविधान ने राजनैतिक दलों को देश के प्रशासन में कोई स्थान न दिया। जैम्ज मैडीसन (James Madison) हैमिल्टन (Hamillton) तथा जार्ज वाशिगटन (Washington) धड़ेवन्दी तथा गुटों के विरोधी थे और उनका यह विचार था कि गुटवन्दी सार्वजनिक कल्याण के (Common good) अनुकूल नहीं। रैडफोर्ड ट्रूमैन इत्यादि (Redford, Truman and others) संविधान निर्माताओं के देला के प्रति डर का एक और भी महत्वपूर्ण कारण वतलाते है "उन्हें यह डर था कि कहीं गरीब सर्वहारे (have nots) मिलकर एक बहुत बड़ा दल न बना लें। ऐसा दल या गुट अल्प संख्यकों की स्वतंत्रता तथा अधिकार और सम्पत्ति के अधिकार के लिए खतरा बन सकते हैं।"[2]

राष्ट्रपति वाशिगंटन (President Washington) के समय कोई विरोधी पक्ष नहीं था हैमिलटन (Hamillton) तथा जैफर्सन (Jafferson) जिनके विचार अक्सर एक दूसरे से टकराते रहते थे, दोनों उसके मंत्रिमडंल के सदस्य थे। जैफ़र्सन केन्द्रीयकरण (Centralisation) का विरोधी था जबकि हैमिलटन, मैडीसन तथा वाशिगटन केन्द्रीयकरण के पक्ष में थे। मेंडीसन और हैमिल्टन के विचार धीरे-धीरे एक दूसरे से टकराने लगे। जिसके कारण धीरे-धीरे मैडीसन ने हैमिल्टन के विरोध में

1. Redford, Truman & others op. cit......p. 137

"Not only have American parties undergone changes in name and turn over in membership, but it is difficult to detecht straight lines of of development from Revolutionary times to the current day."

Ibid......pp. 138-39

"There was, further more, the fear that there might grow up a huge "have-not" faction composed of these with little or no wealth or property. There were anxieties lest the emergence of such a faction" endanger not only the rights of property but other berties and minority rights well."

न्यूयार्क पैंनसलवानियां, वर्जीनिया तथा नार्थ कैरोलिनां के प्रतिनिधियों से मिलकर एक शक्तिशाली अनुशासित गुट का निर्माण किया। इस प्रकार मैंडीसन के नेतृत्व में अमेरिका की पहल दलबन्दी उत्पन्न हुई। दूसरी ओर 1794 के बाद इस केन्द्रीयकरण के विरोध के लिए रिपब्लिकन तथा डैमोक्रेटिक सस्थाएं बनने लगीं। इन बातों ने धीरे-धीरे एक विरोधी दल का निर्माण किया। इस प्रकार 1792 के बाद अमेरिका में दो दल फैड्रलिस्ट (Federalist) तथा डैमोक्रेटिक-रिपब्लिकन के नाम से बन गये। सन् 1800 के राष्ट्रपति चुनाव में जैफंसन पहला डैमोक्रेटिक रिपब्लिकन नेता था जो राष्ट्रपति चुना गया। सन् 1824 तक इसी दल के नेता मैंडीसन, मनरो (Jomes Monroe) तथा जान एडम्ज (John Adams) राष्ट्रपति बनते रहे। सन् 1824 में डैमोक्रेटिक रिपब्लिकन दल में दरारे पड़ गई और यह दल दों हिस्सों में बंट गया। जैक्सन (Andrew Jackson) जो उस समय उपराष्ट्रपति थे के अधीन एक नए दल डैमोक्रेटिक दल (Democratic Party) का निर्माण हुआ। हैनरी कले (Henry Clay) के अधीन बाकी डैमोक्रेटिक-रिपब्लिकन सदस्यों ने राष्ट्रवादी रिपब्लिकन दल (Nationalist Republican Party) को बनाया। सन् 1828 के राष्ट्रपति निर्वाचन में अमेरिका के इतिहास में पहली बार दलों में, जनता में, राष्ट्रपति चुनाव के लिए आम प्रचार शुरू किया। दोनों दलों ने नेताओं के जीवन पर खूब कीचड़ उछाला और जनता में प्रचार के लिए छापेखाने का खुला प्रयोग किया गया। जैक्सन (Andrew Jackson) इस निर्वाचन में राष्ट्रपनि चुने गये। सन् 1836 तक राष्ट्रपति पद डैमोक्रेटिक दल के साथ में रहा। परन्तु 1840 में विग (Whig) दल के नेता हैरीसन (William H. Harrisson) राष्ट्रपति निर्वाचित हुए। 19 वीं शताब्दी के मध्य में दासता के प्रश्न ने अमेरिका में हलचल मचा दी। ड्रेडस्कार के प्रसिद्ध मुकदमों ने डैमोक्रेटिक दल में इस सवाल पर दरारें उत्पन्न कर दीं कि अमेरिका में दक्षिणी राज्यों को दासता का अधिकार कब तक दिया जा सकता। इसी विचार ने दल को अन्दर से ही तितर बितर कर दिया और 1860 के राष्ट्रपति चुनाव में लिंकन (Lincoln) प्रथम रिपब्लिकन के नेता के रूप में राष्ट्रपति निर्वाचित हुए। इस प्रकार 1870 तक वर्तमान दलों-रिपब्लिकन और डैमोक्रेटिक-का सुसंगठित निर्माण हो गया।

अमेरिकन दल प्रणाली की विशेषताएं
(Characteristics of American Party System)

1. द्वि-दलीय प्रणाली (Two Party System) :—इंग्लैंड की तरह अमेरिका में भी दो-दलीय प्रणाली प्रचलित है। इस प्रणाली का अमेरिका के राजनैतिक जीवन पर गहरा प्रभाव पड़ा है। दो-दलीय प्रणाली के कारण अमेरिका में भी ऐसी स्थिति बनी रहती है कि एक दल पर देश के प्रशासन का बोझ पड़ता है। परन्तु ब्रिटिश ससंदीय प्रणाली में जैसे दूसरा दल विरोधी दल बनाता है वैसे अमेरिका में विरोधी पक्ष नहीं होता। पृथकरण के सिद्धांत के अनुसार कभी-कभी कार्यपालिका या विधान-

पालिका पर अलग-अलग दलों का अधिकार हो जाता है जिससे कई बार कार्यपालिका तथा विधानपालिका में गतिरोध (Dead locks) पैदा हो जाते हैं। दो दलीय प्रणाली मतदाताओं तथा उनकी संस्थाओं में उदारता तथा सहयोग की भावना उत्पन्न करता हैं। दो दलीय प्रणाली अमेरिका के निर्वाचक मंडल को ठीक ढंग से चलाने में भी सहायक है। बहु-दलीय प्रणाली निर्वाचक मंडलो के चुनाव में काफ़ी उलझन पैदा कर सकती है।

किन्तु दो-दलीय प्रणाली का अमेरिका में अर्थ यह नहीं है कि अमेरिका में कभी तीसरा दल नहीं बना। 1892 में "The Populists" नामक दल को राष्ट्रपति चुनाव में दस लाख मत प्राप्त हुए। इसी प्रकार 1912 में समाजवादी नेता यूजीन डैबज (Eugene V. Debs) को राष्ट्रपति चुनाव में दस लाख मत मिले। सन् 1924 में इसी प्रकार राबर्ट फालेट (Robert M. La Follette) प्रगतिशील नेता को 45 लाख वोट प्राप्त हुए। सन् 1968 के राष्ट्रपति निर्वाचन में एक अन्य प्रगतिशील नेता मि० वैलस (Wallace) को 9,820,996 मत मिले। इससे यह सिद्ध होता है कि भाग्यवंश आज तक रिपब्लिकन तथा डैमोक्रेटिक दल के ही नेता राष्ट्रपति पद के लिए चुने जाते रहे हैं। किन्तु हो सकता है भविष्य मे प्रगतिशील दल के नेता भी राष्ट्रपति पद के लिए चुने जायें।

2. **सैद्धांतिक मत-भेद का अभाव** (Lack of Idealogy) :–अमेरिका में डैमोक्रेटिक और रिपब्लिकन दलों में इगलैंड के दो मुख्य दलों, अनुदार तथा मजदूर दलों की भांति कोई सैद्धांतिक मत भेद नहीं हैं। ग्रिफिथ (Griffith) इस सम्बन्ध में लिखता है कि "**दलों के स्त्रोत या जड़ सिद्धातों पर नहीं बल्कि संगठन पर एक दूसरे से भिन्न हैं।**" उनमें राष्ट्रपति मामलों पर बहुत कम अन्तर होता है। जैसे साधारणत: ऊंचे तथा धनवान लोग रिपब्लिकन दल का समर्थन करते है या डैमोक्रेटिक दल का दृष्टिकोण अमेरिका के नीग्रोज (Negros) के बारे में रिपब्लिकन दल से अलग है। परन्तु इन दोनों दलों में मुख्य राष्ट्रीय प्रश्नों पर कोई विशेष सैद्धांतिक अन्तर नहीं होता। इसलिए लास्की (Laski) सत्य ही कहता है कि "**ऐसा कोई माप दंड नहीं मिलता जिसके आधार पर यह तय किया जा सके कि रिपब्लिकन तथा डेमोक्रेटिक दलों के अलग अलग स्थायी विचार क्या हैं?**"

1, Griffith, Ernest, S. : op. cit....p. 125.

"The roots of the parties are thus much more organisational than idealogical."

1. Laski H. J. "The American Democracy" p. 78.

" it is difficult to find criteria by which to pay down permanent ideas of Democrates which are premanently in contrast with the permanent ideas of Republicans."

3. **स्थानीय प्रकृति** (Local Character) :—अमेरिका के राजनैतिक दलों के विरुद्ध, एक और महत्वपूर्ण विशेषता यह है कि इन दलों में केन्द्रीयकरण के स्थान पर विकेन्द्रीयकरण है। इगंलैड में दल केन्द्र प्रधान है। अर्थात दलो की केन्द्रीय संस्था ही दल की स्थानीय सस्थाओं का संचालन करती है। परन्तु अमेरिका में इसके विपरीत दलो की स्थानीय संस्थांए महत्वपूर्ण स्थान रखती है। प्रत्येक नगर या छोटे से छोटा गांव दल के प्रतिनिधि चुनता है। और इस प्रकार स्थानीय संस्थाओं से राज्य तथा राष्ट्रीय स्तर के नेता चुने जाते हैं। यह स्थानीय संस्थाएं दलों में काफी महत्त्व रखती हैं और अक्सर अपनी भौगोलिक अवस्था या वातावरण के कारण दलों की नीति पर प्रभाव डालते हैं। उदाहरणतय: पश्चिमी तट के लोग किसी भी दल में क्यों न हों उग्र दूर पूर्व (Far East) नीति के समर्थक होते हैं। जबकि मध्य पश्चिमी लोग (middle west) अनिवार्य सैनिक शिक्षा की ओर अधिक ध्यान नहीं देते। इसी प्रकार अमेरिका के विशाल भूभाग में रहने वाले लोग राष्ट्रीय नीति को स्थानीय दृष्टिकोण से भी देखते हैं और शायद यही एक कारण हैं कि अमेरिका के दलों में अनुशासन की कमी है।

4. **अनुशासन की कमी** (Lack of discipline) :—अमेरिका के राजनैतिक दल इगंलैड के राजनैतिक दलों की भाति अनुशासित नहीं हैं। अमेरिकन कांग्रेस में दलों के द्वारा चुने हुए सदस्य अक्सर मत देते समय अपने दलों के अनुशासन की चिन्ता नहीं करते वल्कि अपने राज्य तथा क्षेत्रीय हितों का अधिक ध्यान रखते हैं। उदाहरणतय: यदि किसी विल या नीति का सम्बन्ध कृषि तथा सिचाई से हो तो पश्चिमी राज्यों के सदस्य चाहे उनका सम्बन्ध किसी दल से हो, योजनाओं का समर्थन करते हैं। इसी प्रकार सैंट लारैंस नदी मार्ग (The Lawrence Seaway) के निर्माण में महान झीलों (Geeat Lakes) के आस-पास वसे हुए राज्यों के प्रतिनिधियों ने इस योजना का भरपूर समर्थन किया जब कि दक्षिणी मिसिस्सिपी घाटी (The Lower Mississippi Valley) और न्यू इगंलैड (New England) के राज्यों ने इस योजना का विरोध किया क्योंकि उन्हे यह डर था कि इसके पूरा हो जाने पर उनके राज्यों का व्यापारिक महत्व कम हो जायेगा। इसी अनुशासन हीनता के कारण अक्सर अमेरिका के राष्ट्रपति और कांग्रेस के वीच नीतियों पर उलझने पैदा हो जाती हैं। राष्ट्रपति रूजवैल्ट (President Franklin D. Roosevelt) को अपनी 'न्यूडील योजनाओं' (New Deal) पर काग्रेस में काफी विरोध का सामना करना पड़ा यद्यपि काग्रेस में राष्ट्रपति के डैमोक्रैटिक दल का ही वहुमत था।

5. **आर्थिक तथा वर्गीय आधार** (Economic and Sectional Basis) :—अमेरिका के राजनैतिक दलों में जैसा हम ऊपर देख चुके हैं, किसी सिद्धान्त पर आधारित नहीं है वल्कि उनका आधार अधिकतर आर्थिक या वर्गीय है। ऑग तथा रे (Ogg and Ray) के मतानुसार "अमेरिकन दलीय व्यवस्था तथा आकार के समूचे इतिहास का अध्ययन करने वाले योग्य विद्यार्थी या शोधक आधुनिक दलों के मूल:

अन्तर के सम्बन्ध में इस बात पर यह राय है कि वह अन्तर मनोवैज्ञानिक, संवैधानिक या ऐसे अन्य विचारों पर आधारित नहीं हैं बल्कि आर्थिक तथा वर्गीय हितों या प्रतिक्रियाओं पर आधारित हैं।" प्रारम्भ से ही आर्थिक वर्गीयकरण दलों का आधार था। फैड्रलिस्ट (The Federalist) दल का आधार उस समय के व्यापारिक, अमीर तथा उद्योगपति थे जबकि जैफर्सन की रिपब्लिकन दल के समर्थक उत्तरीय तथा दक्षिणी राज्यों का जमींदार वर्ग था। परन्तु 1933 के बाद स्थिति कुछ उलझ गई है। राष्ट्रपति रुज़वैल्ट (President F. D. Roosevelt) की न्यूडील नीति के कारण आज डैमोक्रेटिक दल को दक्षिणी राज्यों के साथ-साथ ट्रेड युनियनज, नीग्रोज तथा नगरों के कारीगर या अन्य मध्यम वर्ग के लोगों का समर्थन प्राप्त है। राष्ट्रपति के 1940 तथा 1944 के चुनाव में इन वर्गों ने डैमोक्रेटिक दल का साथ दिया। इसी प्रथा को राष्ट्रपति ट्रुमैन ने जारी रखा लेकिन राष्ट्रपति आईजनहावर (President Eisenhower) ने 1952 के राष्ट्रपति चुनाव में वर्गों को चीरते हुए ऐसे राज्यों में भी अधिकांश मत प्राप्त किये जो सदा से ही डैमोक्रेटिक दल के समर्थक थे। यही बात राष्ट्रपति कैनेडी (President Kennedy) के 1960 तथा वर्त्तमान राष्ट्रपति निक्सन (President Nixon) के 1968 के आमचुनाव में हम्फरे (Humphrey) वैल्स Wallece) के वर्गीय समर्थन से सिद्ध होती है। 1968 के आम चुनाव से पहले प्रसिद्ध गैल्प पोल (Gallup Poll) संस्था के अध्यक्ष जार्ज गैल्प (George Gallup) ने यह भविष्यवाणी की थी कि "1968 को राष्ट्रपति चुनाव की दौड़ अमेरिका के इतिहास में परम्परागत मतदाताओं के दलीय समर्थन में एक महान उथल पुथल का चुनाव होगा।"[1] उसकी यह भविष्यवाणी गलत नहीं साबित हुई है। श्री वैल्स (Wallece) कुछ दक्षिणी राज्यों को डैमोक्रेटिक दल से जीतने में सफल हुए परन्तु जितनी आशा उन्हें नीग्रो मतदाताओं तथा छोटे या निर्धन गोरे कारीगरों के समर्थन से थी वह पूरी नहीं हो सकी। किन्तु इसकी हानि डैमोक्रेटिक दल की अवश्य हुई है। जैसे कलीवलैंड (Cleaveland) राज्य में हम्फरे (Humphrey) को 83% नीग्रो मत मिले जबकि जानसन (LBJ) को 1964 में 95% नीग्रो मत प्राप्त हुए थे इसी प्रकार जिन कैथोलिक परिवारों ने 1964 के चुनाव में डैमोक्रेटिक दल के नेता कैनेडी (Kennedy) को सफल बनाया था वह इस निर्वाचन में रिपब्लिकन

---

1. Ogg and Ray op. cit....p. 140.

"Viewing the developing party pattern over the entire stretch of American history, however, the most competent students of our party phenomena have been almost unanimous in finding the principal ground for party cleavage, not in psychology, nor in constitutional theories, nor in any other motivations just enumerated, but rather in interests and reactions of an economic and sectional nature."

1. Times, Nov. 15, 1968 (Asia edition)...p. 9.

दल के साथ हो गये । इस तरह इस निर्वाचन में दलों के लिए नई परिस्थितियां उत्पन्न हो गई हैं। डैमोक्रेटिक तथा रिपब्लिकन दल के लिए दूर दक्षिण राज्यों (Deep South States) को जितना आवश्यक होगा क्योंकि वर्तमान राष्ट्रपति चुनाव में दोनों दलों के मत गणना में बहुत कम अन्तर है। इस चर्चा से यह सिद्ध हो जाता है कि अमेरिका दलों का परम्परागत वर्गीय आधार आज बहुत उलझ गया है और आने वाले निर्वाचन ही इस बात को स्पष्ट कर सकेंगे कि ऊंठ किस करवट बैठेगा ।

संगठन (Organisation) :—अमेरिका के दलों का सगठंन दो हिस्सों में बांटा जा सकता है। प्रथम स्थायी सस्थाएं जिनमें दलों की स्थानीय इकाईयों की समितियों से लेकर राष्ट्रीय समिति तक अनेकों समितियां शामिल हैं। दूसरा भाग कुछ अस्थायी संस्थाओं का है जो निर्वाचनों के सम्वन्ध में वनाई जाती हैं और वाद में समाप्त हो जाती है। अध्ययन के लिए केवल स्थायी समितियों का ही अधिक महत्व है और वे *निम्नलिखित हैं :—*

1. **राष्ट्रीय समिति** (The National Committee) :—राष्ट्रीय समिति दोनों दलों ने दल संठगन की सर्वोच्च इकाई है। डैमोक्रेटिक दल की राष्ट्रीय समिति प्रत्येक राज्य और क्षेत्र से एक स्त्री और एक पुरुष प्रतिनिधिओं द्वारा बनाई जाती है। इन डैलीगेटों का चुनाव राज्य तथा क्षेत्रीय समितियें करती हैं । 1952 में रिपब्लिकन दल की राष्ट्रीय समिति में इन सदस्यों के अतिरिक्त राज्यों की समितियों के प्रधानों को पादेन (Ex-Officio) सदस्य के रूप में शामिल किया गया ।

राष्ट्रीय समिति की शक्ति बहुत अधिक है। इसके मुख्य कार्य राष्ट्रपति द्वारा मनोनीत दल के प्रधान को चुनना तथा अन्य दल के अधिकारियों को नियुक्त करना और राष्ट्रपति के चुनाव के लिए राष्ट्रीय कनवेनशन (National Convention) का आयोजन करता हैं। दल के सभापति अधीन दल की ऐसी संस्थाएं संगठित होती हैं जो दल की नीति, फंडज तथा दल के राजनैतिक प्रचार आन्दोलन का प्रवन्ध करती है। 1952 में रिपब्लिकन दल ने राष्ट्रीय नीति निर्माण तथा प्रचार कार्य के लिए दल के चुने हुए सीनेटरज, प्रतिनिधि, राज्यपाल, राज्यों के सभापति तथा राष्ट्रीय समिति के संदस्यों को मिलाकर एक नई सलाहकार समिति की रचना की वाकी वातों में मुख्य रुप से दोनों दलो की राष्ट्रीय समितियों में कोई अन्तर नहीं ।

2. **प्रचार समिति** (Compaign Committee) :—राष्ट्रीय समिति के साथ-साथ दोनों दल सीनेट प्रचार समिति तथा कांग्रेस चुनाव प्रचार समिति (Senatorial Compaign Committee and Congressional Compaign Committee) वनाते हैं। रिपब्लिकन दल ने इन समितियों को पहली वार 1866 में चुना था। आज इस दल की सीनेट प्रचार समिति में 7 सदस्य हैं जो दो वर्ष के लिए सीनेट सदस्यों द्वारा चुने जाते हैं। कांग्रेशनल समिति में प्रत्येक राज्य से एक व्यक्ति चूना जाता है और उनके साथ एक राज्य से प्रतिनिधि सभा का एक एक सदस्य भी

शामिल किया जाता है। डैमोक्रेटिक दल में भी इन दोनों समितियों का निर्माण इसी प्रकार किया जाता है।

इन समितियों का मुख्य कार्य सीनेट तथा प्रतिनिधि सभा के निर्वाचनों का संचालन है। इस सम्बन्ध में इन समितियों के पास स्थायी अधिकारी भी होते हैं जो कांग्रेस में निर्वाचन के लिए अमुक उमीदवार के मत प्राप्त करने की छानवीन करते है और राय देते हैं ताकि आम चुनाव में दल के कांग्रेस में और अधिक प्रतिनिधि चुने जा सके।

3. **राज्यों की केन्द्रीय समिति** (State Central Committee) :—प्रत्येक राज्य में दलों के प्रचार, नीति तथा निर्वाचन आन्दोलनों को चलाने के लिए दोनों दलों की राज्य की केन्द्रीय समितियों से प्रतिनिधि चुने जाते हैं। कभी कभी इन समितियों के सभापति देश के राजनैतिक जीवन के मुख्य नेता होते हैं। परन्तु आम तौर पर इन समितियों के सभापति बहुत बड़े नेता नहीं होते। परन्तु उन्हें महान नेताओं का समर्थन प्राप्त होता है।

4. **काऊंटी समिति** (County Committee) :—राज्य की प्रत्येक कांऊटी में भी समितियें होती है। अमेरिका में लगभग 3000 काऊटियें हैं और इन सभी काऊंटियों में दोनों मुख्य दलों की समितियां है।

स्थानीय सगठंन (Local Organisation) :—स्थानीय निर्वाचन क्षेत्र किसी भी चुनाव में बहुत महत्व रखते हैं। इसलिए दोनों दलों की सबसे छोटी परन्तु महत्वपूर्ण इकाई स्थानीय सगठंन है।इसका रूप निर्वाचन क्षेत्र के आकार पर निर्भर है। अमेरिका में लगभग 1,25,000 ऐसे छोटे निर्वाचन क्षेत्र हैं जिनमें से 1,00,000 क्षेत्रो में दलों की संस्थाऐ लगातार काम करती हैं। इन संस्थाओं के सभापति का मुख्य कार्य यह होता है कि वह दल का साधारण मतदाताओं के साथ सर्म्पक बनाये रखे।

इस प्रकार दलों के स्थायी संगठन में छोटे-छोटे गांव, नगरों तथा राज्यों से लेकर राष्ट्रीय स्तर तक अनगिनत स्थायी समितियें दिन रात काम करती हैं।

दलों की अर्थव्यवस्था (Party Finances) :—अमेरिका में निर्वाचनों तथा प्रचार पर बहुत खर्च होता है। 1936 में दोनों दलों ने 1,40,00000 डालर या नौ करोड़ रुपये ऊपर खर्च किया। इस खर्च को देखते हुए अमेरिका में खर्चे पर सीमा लगाने की मांग उत्पन्न हुई। सन् 1940 में कांग्रेस ने इस सम्बन्ध में पुराने हैच एक्ट (Hatch Act) में सुधार किया और एक निर्वाचन में अधिक से अधिक एक दल को 30,00,000 डालर खर्च करने का अधिकार दिया गया। इस एक्ट के पास होने के बाद दलों ने अपना खर्च कम कर लिया है। परन्तु निर्वाचन खर्च कम नहीं हुआ बल्कि वह पहले से भी अधिक है। सन् 1956 में सीनेट की एक समिति ने जांच पड़ताल करते हुए अन्दाजा लगाया कि दोनों दलों ने चुनाव में लगभग 3,30,00000

डालर खर्च किये हैं जिसमें से 93,00,000 डालर टैलीविजन पर खर्च हुआ। इस प्रकार अब दल अधिकांश खर्च नहीं करते वे कानूनी सीमा के अन्दर ही रहते हैं। परन्तु बहुत सा दलीय खर्चा गैर दलीय संस्थाएं करती हैं जो कानून की हद से बाहर है।

राजनैतिक दल इतना पैसा कई स्त्रोतों से प्राप्त करते हैं। कुछ पैसे तो छोटे-छोटे एक डालर से लेकर 25 डालर के चन्दे से इकट्ठा किया जाता है। परन्तु अधिकांश धन बड़े-बड़े अमीर चन्दे के रुप में देते हैं या पुस्तकों को बेच कर हासिल किया जाता है और या ट्रेड यूनियन द्वारा दिया जाता है। सन् 1943 में टेफ्ट हार्टले एक्ट (Taft Hartlay Act) द्वारा ट्रेड यूनियनों को राजनैतिक कार्यों पर पैसा खर्च करने की मनाही कर दी गई। किन्तु अब यह खर्चा मजदूरों की राजनैतिक सस्थाएं (Labour Political Organisations) करती हैं। सन् 1956 में इन सस्थाओं ने 20,20,000 डालर खर्च किये। इसके अतिरिक्त अमेरिका के धनवान परिवार बहुत सा पैसा खर्च करते है। सन् 1956 में अमेरिका के 12 धनवान परिवारों ने चुनाव में 11,53,000 डालर खर्च किये। धनी परिवार अक्सर रिपब्लिकव दल को और ट्रेड यूनियन अधिकांश डैमोक्रेटिक दल को पैसा देते हैं।

अमेरिका में इस खर्चे का आज कम करने या इस पर नियत्रंण करने की बहुत बड़ी मांग है, लेकिन यह कब पूरी होती है, यह कैसे पूरी हो सकती है, भविष्य ही जानता है।

दबाव गुट तथा लाबी (Pressure Groups and Lobby) :—दबाव गुट (Pressure Groups) राजनैतिक दल और लोकमत के अतिरिक्त लोकतन्त्रिय सरकार को प्रभावित करने का एक और साधन है। आज के युग में प्रत्येक राजनैतिक दल में कुछ ऐसे मुख्य गुट हाेते है जो दबाव डालकर राजनैतिक दल से अपनी बात मनवा लेते हैं। इन दबाव गुटों (Pressure Groups) का उद्देश्य राजनैतिक सत्ता प्राप्त करना कभी नहीं हैं। ये गुट तो केवल सरकार की नीति निर्माण के समय दबाव डालकर अपनी नीति को मनवा लेते है। ये गुट ऐसे समुदाय हैं जिनका सम्बन्ध मजदूरो से हो सकता हैं, पूजिपतियों से ही हो सकता है आम किसानों या राजनैतिक दलों से हो सकता है। ये गुट अक्सर सरकार के मंत्रियों पर या ससंद के प्रभावशाली सदस्यों पर ऐसा दबाव डालते है जिससे उनका हित पूरा हो जाये। संयुक्त राज्य अमेरिका में ऐसे कई समुदाय हैं जिनकी गिनती लगभग 500 तक है। इनमें से मुख्य तथा प्रसिद्ध गुट, अमेरिका के रेल कर्मचारियों का सगठंन (The Association of American Rail Roads) अमेरिकन फार्म ब्युरो फैड्रेशन (American Farm Bureau Fedration) दी नैशनल गेरेंज संस्था (The National Gurange) जो अमेरिका के किसानों की एक बहुत बड़ी संस्था है और इसका प्रभाव अमेरिका के सरकारी क्षेत्रों में बहुत अधिक है। इसी कारण राष्ट्रपति रुजवैल्ट (President Roosevelt) की न्यूडील (New Deal) योजनाओं का इस सस्था

द्वारा कड़ा विरोध होने के कारण ही इतनी कठिनाईएं राष्ट्रपति के रास्ते में आई। "The American Federation of Labour Congress of Industrial Organisation (AFLCIO) भी एक बहुत बड़ा दबाव गुट है। यह गुट अमेरिका के कारीगरों की महान संस्था है और राष्ट्रपति रुजवैल्ट तथा ट्रूमैन को अपनी प्रगतिशील नीतियों के लिए इसी संस्था से अधिक समर्थन प्राप्त हुआ। इसी प्रकार इंगलैंड में भी ट्रेड यूनियन (Trade Union) तथा राष्ट्रीय किसान संघ (National Farmers Union) इत्यादि अनेकों ऐसे दबाव गुट (Pressure Groups) हैं जो नीति निर्धारण में अत्याधिक स्थान रखते है।

Questions

1. Discuss briefly the importance of political parties in the American political system.
2. Describe briefly the features and organisation of the American political parties.

7

राज्य सरकार
(STATE GOVERNMENT)

स्थानीय शासन
(Local Government)

संयुक्त राज्य अमेरिका एक संघ है जिसका निर्माण 1789 में 13 राज्यों द्वारा हुआ। परन्तु अब अलास्का (Alaska) तथा हवाई (Hawai) के शामिल हो जाने पर यह एक 50 राज्यों का सुसंगठित संघ है। भले ही इन राज्यों में जनसंख्या के आधार पर या क्षेत्र के आधार पर बहुत बड़ा अन्तर है लेकिन राजनैतिक दृष्टि से इन राज्यों में किसी प्रकार का अन्तर नहीं है। संघ में राज्यों को समान भाग माना गया है। उनमें राजनैतिक समानता लाने के लिए ही संघीय संविधान ने प्रत्येक राज्य को कांग्रेस के ऊपरी सदन सीनेट में समान प्रतिनिधिता का अधिकार प्रदान किया है।

राज्य संघीय सरकार की धुरी या केन्द्र बिन्दु है परन्तु फिर भी संघीय संविधान में राज्यों की रूप रेखा, उनकी शासन प्रणाली या न्यायिक संगठन के विषय में कोई वर्णन नहीं मिलता न ही राज्यों के संगठन के विषय में संघीय संविधान में कुछ लिखा गया है। प्रत्येक राज्य के अपने विशेष तत्व हैं जो इन राज्यों के इतिहास तथा परिस्थितियों के परिणाम हैं यह भिन्नताएं और विशेषताएं अधिकतर राज्यों के सामाजिक या आर्थिक जीवन से ही अधिकतर सम्बधित हैं। क्योंकि जहां तक राज्यों के राजनैतिक संगठन का सम्बन्ध है उनमें बहुत ही कम भिन्नताएं हैं। प्रो. लास्की (Laski) इस का वर्णन करते हुए कहता है कि "(राज्य) नया हो या पुराना, इसमें एक राज्यपाल और एक विधानपालिका है, जो नेबरेस्का (Nebraska) को छोड़कर प्रत्येक राज्य

में दो सदन हैं। नया हो या पुराना प्रत्येक के पास अपनी न्यायापालिका है जिसका अन्त राज्य की सर्वोच्च न्यायालय में होता है।"

इस प्रकार प्रत्येक राज्य का अपना एक स्वतन्त्र संविधान है जिसके अनुसार राज्यों की शासन प्रणाली चलाई जाती है। इन संविधानों पर केवल एक ही प्रतिबन्ध है कि प्रत्येक राज्य में गणतन्त्रीय शासन व्यवस्था का निर्माण किया जाए। साधारणत: राज्यों में संविधानों का निर्माण लोगों द्वारा चुने प्रतिनिधियों की संवैधानिक सभा द्वारा होता है। जब संविधान सभा संविधान तैयार कर लेती है तो वह संविधान लोगों के पास मन्जूरी के लिए भेजा जाता है। राज्य संविधानों में संशोधन करना उतना ही कठिन है जितना संघीय संविधान में क्योंकि राज्य संविधान संघीय संविधान की भांति कठोर हैं। कुछ बातें समान रूप से प्रत्येक राज्य के संविधान में मिलती हैं जो निम्नलिखित हैं—

1. प्रत्येक संविधान राज्य में गणतन्त्रात्मक सरकार की स्थापना करता है। अर्थात प्रत्येक राज्य का राज्यपाल राज्य के लोगों द्वारा गुप्त मतदान प्रणाली के आधार पर चुना जाता है।

2. प्रत्येक राज्य के संविधान में संघीय संविधान की भान्ति, मौलिक अधिकार पत्र दिया गया हैं जिसके द्वारा राज्यों के नागरिकों को वही अधिकार प्रदान किए गए हैं जो संघीय संविधान सारे देश के नागरिकों को प्रदान करता है।

3. राज्यों के संविधानों में तीसरी मुख्य समानता शक्तियों के पृथक्करण का सिद्धान्त है। प्रत्येक राज्य में संघीय सरकार की भान्ति सरकार के तीनों अंग कार्यपालिका, विधानपालिका तथा न्यायपालिका—पद दूसरे से अलग अलग हैं। प्रत्येक राज्य में कार्यपालिका शक्तियां राज्यपाल में वैधानिक शक्तियां विधानपालिका में तथा न्यायापालिका शक्तियां राज्यों की न्यायालय में निहित हैं।

4. प्रत्येक राज्य के संविधान में अधिकतर स्थानीय शासन प्रणाली की पूरी व्याख्या की गई और स्थानीय संस्थाओं का निर्माण भी किया गया है।

5. कुछ राज्यों के संविधानों में प्रत्यक्ष लोकतन्त्र (Direct Democracy) की व्यवस्था भी की गई है। और उनमें इसकी मुख्य संस्थाओं—लोकमत (referendum) उपक्रम (Initiative) तथा वापस बुलाने की विधि (Method of recall) का वर्णन भी मिलता है।

6. सरकार के ढांचे के सम्बन्ध में प्रत्येक राज्य का संविधान लगभग एक समान है। प्रत्येक संविधान प्रत्येक राज्य में सरकार के तीनों अंगों की व्यवस्था करता है।

राज्य सरकार का संगठन
(Organisation of State Government)

प्रत्येक राज्य की सरकार तीन अंगों से मिलकर बनी है। ये अंग निम्नलिखित हैं :—

कार्यपालिका (Executive)—प्रत्येक राज्य में गणतन्त्रात्मक प्रशासन प्रणाली को अपनाया गया है। इसलिए प्रत्येक राज्य में कार्यपालिका की शक्तियां राज्यपाल को सौंपी गई हैं। कुछ राज्यों में उप राज्यपाल (Lieutenant Governors) भी हैं।

राज्यपाल (Governor)—प्रत्येक राज्य में कार्यपालिका का मुख्य अधिकारी राज्यपाल कहलाता है। राज्य की कार्यपालिका शक्तियां उस में निहित हैं। राज्यपाल, राष्ट्रपति की भांति राज्य की जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित होता है। राज्यपाल का कार्यकाल प्रत्येक राज्य में एक सा नहीं हैं। 26 राज्यों में राज्यपाल 4 वर्ष के लिए निर्वाचित किए जाते हैं और 21 राज्यों में इसका चुनाव के लिए होता है। कुछ राज्यों में एक व्यक्ति बार-बार दो तीन बार राज्य का राज्यपाल चुना जाता है और कुछ राज्यों में एक व्यक्ति एक से अधिक बार राज्यपाल नहीं चुना जा सकता राज्यपालों का वेतन प्रत्येक प्रांत में भिन्न-भिन्न हैं। जैसे न्यूयार्क के राज्यपाल का वेतन 25000 डालर है जबकि मैरीलैंड के राज्यपाल का वेतन केवल 4500 डालर हैं।

राज्यपाल को पद से हटाने का तारीका वही है जो राष्ट्रपति का है। राज्यपाल को महाभियोग (impeachment) के द्वारा अपने पद से हटाया जा सकता है। राज्य का निम्न सदन प्रतिनिधि सदन उस पर अभियोग लगाता है और सीनेट एक न्यायालय की भांति इन अभियोगी को सुनती है और जांच पड़ताल करती है। कुछ राज्यों में सीनेट की कार्यवाही करती है। कुछ राज्यों में सीनेट की कार्यवाही पर उस राज्य का मुख्य न्यायाधीश सभापतित्व करता है जब राज्यपाल के विरोध सुनवाई की जा रही हो। कुछ राज्यों में राज्यपाल को वापिस बुलाने (Recall) का भी अधिकार लोगों के पास है। राज्यपाल के पद त्यागने पर लैफटीनेंट राज्यपाल बाकी समय के लिए उसका पद सम्भालता है।

राज्यपाल की शक्तियाँ (Powers of Governer)—राष्ट्रपति की भान्ति राज्यपाल राज्य की केवल कार्यपालिका का ही मुख्य नहीं है, बल्कि उसके पास अन्य वैधानिक वित्तिय तथा न्यायिक शक्तियां भी हैं।

(1) कार्यपालिका शक्तियां (Executive powers)—राज्यपाल राज्य की कार्यपालिका का प्रमुख अधिकारी है। इस नाते उसका मुख्य कार्य कानून बनवाने तथा राज्य में शांति व्यवस्था कायम रखना है राष्ट्रपति की भांति राज्यपाल के पास राज्य में अनेकों नियुक्तिएं करने की तथा पद से हटाने की शक्ति है। परन्तु अधिकारियों की

नियुक्तियां योग्यता के आधार पर की जाती है जिसके कारण राज्यपाल की इस शक्ति का कोई विशेष महत्व नहीं रहा। इसकी इस शक्ति पर दूसरा प्रतिबन्ध यह है कि कुछ राज्यों में पदाधिकारियों को चुनने की पदति को अपनाया गया है। राष्ट्रपति की भान्ति ही राज्यपाल राज्य की सेनाओं का मुख्य सेनापति भी है। वह कुछ सेना अधिकारियों की नियुक्ति भी करता है।

वित्तिय शक्तियां (Financial powers)—राज्यपाल को राज्य के वित्तीय मामलों में बहुत अधिक शक्तिएं प्राप्त हैं। राज्य की आर्थिक योजना को बनाना राज्य पाल का काम है। राज्य का बजट पास हो जाने के पश्चात राज्यपाल का यह कर्तव्य बन जाता है कि वह प्रशासकीय विभागों पर होने वाले खर्चे का नियन्त्रण करे।

(3) **क्षमा की शक्ति** (The power of pardon)—राज्यपाल राष्ट्रपति की भान्ति क्षमादान की शक्ति का भी अधिकारी है। वह किसी की सजा को बिल्कुल समाप्त कर सकता है। उसे कम कर सकता है। 16 राज्यों में राज्यपालों से यह शक्ति लेकर पार्डन बोर्डों (Pardon Boards) को सौंप दी गई हैं। राज्यपाल भी इनका सदस्य हो सकता है। 19 राज्यों में परामर्श पार्डन बोर्डों (Advisory Pardon Boards) की नियुक्ति की गई है। यह बोर्ड क्षमा-दान की शक्ति के प्रयोग में उसे परामर्श देता है और राज्यपाल उसके परामर्श पर ही किसी की सजा को कम करता है या उसे क्षमा प्रदान करता है।

(4) **वैधानिक शक्तियां** (Legislative powers)—राज्यपाल के पास कुछ वैधानिक शक्तियाँ भी हैं। राज्य विधानपालिकाओं द्वारा बनाए गए सभी कानून राज्यपाल के हस्ताक्षर हो जाने पर ही कानून बन सकते हैं। राज्यपाल अपने निषेधाधिकार (veto power) का प्रयोग करके किसी बिल को विधानपालिका से पास पुर्नाविचार के लिए भेज सकता है। लेकिन यदि राज्य विधानपालिका एक निर्धारित बहुमत से उस बिल को दुबारा पास करदे तो राज्यपाल को अपने हस्ताक्षर उस बिल पर करने पड़ते हैं। राज्यपाल के पास राष्ट्रपति की भांति पाकिट वीटो (Pocket veto) की शक्ति भी हैं राज्यपाल विधानपालिकों के विशेष अधिवेशन बुला सकता है किसी विषय पर कानून बनाने की सिफारिश भी कर सकता है तथा अध्यादेश भी जारी कर सकता है। नार्थ कैरोलीना (North Carolina) के राज्यपाल के पास निषेध अधिकार नहीं है।

इस प्रकार राज्यपाल की शक्तियों की चर्चा से यह स्पष्ट हो जाता है कि राज्यों में राज्यपालों की स्थिति लगभग वैसी ही है जैसी कि राष्ट्रपति की स्थिति संघीय सरकार में है।

राज्य विधानपालिका
(State Legislature)

संघीय कांग्रेस की भांति नैबरास्का (Nebraska) राज्य को छोड़कर सभी

राज्यों में विधानपालिकाएं द्वि-सदनीय है। नैबरास्का राज्य में आज एक सदनीय विधानपालिका है जब कि 1937 से पहले वहां भी द्वि-सदनीय प्रणाली थी। राज्य विधानपालिकाओं के दोनों सदनों के नाम सीनेट तथा प्रतिनिधि सभा—संघीय कांग्रेस के दोनों सदनों जैसे है। सीनेट कांऊटियों का प्रतिनिधित्व करता है और साधारणतः प्रत्येक काऊटी को सीनेट में समान प्रतिनिधि भेजने का अधिकार दिया गया है। प्रतिनिधि का चुनाव राज्य की जनता के द्वारा बिना किसी क्षेत्रीय आधार पर होता है। प्रत्येक राज्य को जनसंख्या के आधार पर निर्वाचित क्षेत्रों में बांटा जाता है। दोनों के संगठन के इस भेद के कारण आज सीनेट में अधिकतर प्रतिनिधि शहर के लोग हैं और प्रतिनिधि सभा में अधिकांश सदस्य गांव की जनता का प्रतिनिधित्व करते हैं। दोनों सदनों का चुनाव गुप्त मत प्रणाली के आधार पर एक सदस्य निर्वाचन क्षेत्रों द्वारा होता है।

अवधि (Tenure)—सीनेट सदस्य अक्सर प्रतिनिधि सभा के सदस्यों से अधिक समय के लिए चुने जाते हैं। अधिकांश राज्यों में सीनेट सदस्यों का चुनाव 4 वर्ष के लिए होता हैं। लेकिन कुछ राज्यों में सीनेट की भांति प्रतिनिधि सभा का कार्यकाल भी 4 वर्ष ही है तथा कुछ राज्यों में सीनेट सदस्यों का चुनाव भी दो वर्ष के लिए होता है।

अधिवेशन (Sessions)—लगभग $\frac{2}{3}$ राज्यों में राज्य विधानमण्डलों के अधिवेशन लम्बे होते हैं। इनकी अवधि अक्सर 40 दिन से लेकर 120 दिन तक होती है। परन्तु राज्यपाल चाहें तो वह राज्य के विधानमण्डलों के विशेष परिस्थितियों के लिए विशेष अधिवेशन बुला सकता है परन्तु उसे स्थगित करने का उसे कोई अधिकार नहीं।

वेतन (Salary)—साधारणतः दोनों सदनों के सदस्यों को समान वेतन मिलता है। लेकिन अलग अलग राज्यों में यह वेतन अलग अलग है। कुछ राज्य में यह वेतन केवल नाममात्र का है। जैसी न्यू-हैम्पशायर (New Hempshire) की विधानपालिकों के सदस्यों को दो वर्षों के लिए केवल 200 डालर वेतन प्राप्त होता है। न्यूयार्क राज्यों के सदस्यों का वेतन सबसे अधिक है क्योंकि वहां के प्रत्येक सदस्यों को 20,000 डालर प्रतिवर्ष वेतन मिलता है। किन्तु कुछ राज्यों में 5 से लेकर 30 डालर तक प्रतिदिन वेतन प्राप्त होता है जबकि अधिवेशन चल रहा हो। इसके अतिरिक्त प्रतिमील के हिसाब से खर्च मिलता है।

शक्तियां (Powers)—राज्यों के विधानमण्डलों को उन सभी विषयों पर कानून बनाने का अधिकार है जो संघीय संविधान द्वारा संघीय सरकार को नहीं सौंपे गए या जो विषय संघीय संविधान द्वारा राज्यों के लिए निषेध नहीं ठहराए गए। कानून बनाने के शक्ति में राज्य के विधानमण्डल के दोनों सदन एक समान हैं। केवल धन बिल प्रतिनिधि सभा में आरम्भ किए जाते हैं। लेकिन सीनेट को उन धन विधेयकों में संशोधन करने का पूरा अधिकार है। कोई भी विधेयक तब तक कानून नहीं बनाता

जब तक दोनों सदन उसे पास न कर दे। राज्यपाल द्वारा की गई नियुक्तियों की सीनेट द्वारा स्वीकृति आवश्यक है।

राज्यों के संविधानों में संशोधन करने का अधिकार विधान-मण्डल के दोनों सदनों के पास है। लेकिन एक संशोधन कितने बहुमत से पास हो, इस बात पर राज्यों में अन्तर है। कई राज्यों में यह $\frac{3}{5}$ बहुमत है और कई राज्यों में यह बहुमत $\frac{2}{3}$ का है। परन्तु प्रत्येक संशोधन उपक्रम (Referendum) द्वारा जनता द्वारा स्वीकार होने पर ही संविधान का भाग बन सकता है। किन्तु राज्य के संविधानों में कोई ऐसा संशोधन नहीं किया जा सकता जो संघीय संविधान की किसी धारा का उल्लघंन करता हो।

न्यायिक संगठन के लिए पांचवें अध्याय में राज्यों का न्यायिक संगठन पढ़िए।

प्रत्यक्ष लोकतन्त्र (Direct Democracy)—अमेरिका में राज्यों तथा संघीय शासन प्रणाली में सबसे बड़ा अन्तर यह है कि अधिकतर राज्यों में स्विटज़रलैंड की भांति प्रत्यक्ष लोकतन्त्र प्रचलित है। कुछ राज्यों में प्रशासन के तथा न्यायलयों के अधिकांश पदाधिकारी प्रत्यक्ष रूप से जनता के द्वारा चुने जाते हैं। लगभग 1/4 राज्यों में निर्वाचित पदाधिकारियों को वापस बुलाने की शक्ति (Power of Recall) भी जनता के पास है। यदि कोई अधिकारी जनता की इच्छानुसार काम नहीं करता जनता उसे वापस बुला सकती है। लगभग 24 राज्यों में उपक्रस (Initiative) तथा जनमतसंग्रह (Referendum) की प्रथा भी प्रचलित है। जनता उपक्रम (Initiative) द्वारा कानून बना सकती है कथा जनमत संग्रह (Referendum) द्वारा विधान पालिका द्वारा बनाये गये कानूनों को रद्द कर सकते हैं। अधिकांश राज्यों में संवैधानिक संशोधन तभी संविधान में जोड़े जाते हैं जब जनता जनमत संग्रह (Referendum) द्वारा उन्हें स्वीकार कर लें। जनता उपक्रम (Initiative) द्वारा संविधान में संशोधन प्रस्ताव भी आरम्भ कर सकती है।

स्थानीय शासन
(Local Government)

संयुक्त राज्य अमेरिका में स्थानीय शासन प्रणाली उसी प्रकार महत्त्वपूर्ण कार्य करती है जैसे प्रजातन्त्रात्मक देशों में करती है; लेकिन अमेरिका में कोई एक स्थानीय शासन प्रणाली नहीं है। 50 राज्यों में स्थानीय शासन के 50 ही भिन्न रूप मिलते हैं। प्रत्येक राज्य में इन स्थानीय संस्थाओं के केवल रूप ही भिन्न नहीं है बल्कि उनके कार्य तथा महत्त्व भी भिन्न-भिन्न हैं। लेकिन एक बात जो सभी राज्यों में इस स्थानीय शासन से सम्बन्धित एक समान है, प्रत्येक राज्य में स्थानीय संस्थाओं का चुनाव प्रत्यक्ष रूप से जनता द्वारा होता है। राज्यों में स्थानीय शासन की सबसे बड़ी इकाई कांउटी है जिनकी कुल गिनती लगभग 3043 के करीब है। इन कांऊटियों को आगे कस्बे तथा

उपनगरों में बांटा गया है जिनकी कुल संख्या लगभग 10,000 है फिर इन कस्बों या उपनगरों को नगर म्यूनसिपेल्टियों में बांटा गया है जिनकी संख्या 16,000 है। इनके अतिरिक्त अमेरिका में लगभग 8000 विशेष स्थानीय संस्थाएं हैं जो विशेष हितों को पूरा करने के लिए बनाया गया है। इसके साथ ही लगभग एक लाख शिक्षा ज़िले भी हैं। इस प्रकार अमेरिका में लगभग 1,50,000 स्थानीय संस्थाएं हैं। इसी विभिन्नता के कारण अमेरिका की स्थानीय संस्थाओं का अमेरिका की स्थानीय संस्थाओं का अध्ययन किसी भी विद्यार्थी के लिए कठिन तथा असम्भव है। फिर भी मुख्य संस्थाएं निम्नलिखित हैं :—

1. काऊंटी प्रशासन (Counties)—प्रत्येक राज्य को काऊंटियों में बांटा गया है और काऊंटियां स्थानीय शासन की मुख्य इकाई है। सारे देश में इन की संख्या लगभग 3043 है। इन काऊंटियों का क्षेत्रफल एक समान नहीं है। प्रायः एक काऊंटी का क्षेत्रफल 1000 वर्गमील के लगभग है। प्रत्येक काऊंटी में प्रशासन चलाने के लिए एक काऊंटी परिषद् (County Council) होती है जिसका चुनाव लोगों द्वारा एक निश्चित समय के लिए किया जाता है। काऊंटी में शेरिफों (Sheriffs) का चुनाव भी होता है जो सार्वजनिक व्यवस्था स्थापित करने के कर्त्तव्य को पूरा करता है। कुछ राज्यों में काऊंटियों को फिर कस्बों तथा उपनगरों में बांटा जाता है। कस्बे (Towns) देहाती शासन की मुख्य संस्था है और उपनगर (Township) शहर की स्थानीय शासन की मुख्या संस्थाएं हैं। कस्बे (Town) का प्रशासन कस्बे की सभा (Town meeting) के द्वारा ही चलाया जाता है।

काऊंटी का मुख्य कार्य सड़कों का निर्माण तथा देखभाल करना लाईसेंस इत्यादि देना तथा राज्यों में शिक्षा का प्रबन्ध करना इत्यादि।

2. नगर (Cities)—संयुक्त राज्य अमेरिका में नगर शहरी स्थानीय निकाय की मुख्य संस्था है। इसमें काफी चहल पहल रहती है। इनकी तुलना इंगलैंड के बौरो (Boroughs) या काऊंटी बौरो (County Boroughs) से की जा सकती है। प्रत्येक नगर में एक नगरपालिका (Municipality) होती है जो नगर के शासन की रूप रेखा तैयार करती है। इसका मुख्य मेयर (Mayor) होता है जिसका चुनाव जनता द्वारा होता है। भिन्न-भिन्न कार्यों को करने के लिए भिन्न-भिन्न विभाग हैं। जिनके अधिकारियों की नियुक्ति भी मेयर (Mayor) ही करता है। नगर का बजट मेयर तैयार करके नगर सभा (City Council) के सामने पेश करता है। नगर सभा द्वारा पास होने पर ही लागू होता है। 1962 की गणना के अनुसार अमेरिका में इनकी गिनती 17997 थी।

लेकिन औद्योगिककरण के कारण शहरी शासन में आयोगों (Commissions) का आरम्भ हुआ है। आज नगरों में निर्वाचित आयोग नगरों का प्रशासन चलाते हैं जिसमें 3 से लेकर 7 तक सदस्य होते हैं। यह सभी सामूहिक रूप से नगर

प्रशासन के लिए जनता के प्रति उत्तरदायी होते हैं।

जिन नगरों का आकार बड़ा होता है उनमें नगर सरकार (City Government) का प्रबन्ध किया जाता है जो स्थानीय शासन में अमेरिका की एक महान देन है। इन नगरों में सिटी मैनेजर (city manager) या कौंसल मैनेजर (council manager) होते हैं जिनके पास अन्य शक्तियों के साथ साथ विशाल कार्यपालिका की शक्तियां भी प्राप्त हैं।

इसके अतिरिक्त अमेरिका में लगभग 34478 स्कूल जिले तथा 18323 विशेष जिले हैं जिनका निर्माण शिक्षा के लिए या विशेष हितों के लिए किया जाता है।

निष्कर्ष :—अमेरिका के स्थानीय शासन के अध्ययन से एक बात स्पष्ट हो जाती है कि यह प्रणाली बहुत ही जटिल तथा उलझी हुई हैं। प्रत्येक राज्य में अलग अलग स्थानीय निकाय हैं, उनके अलग अलग नाम हैं तथा उनके अलग अलग कार्य हैं। लेकिन फिर भी दूसरे प्रजातन्त्रात्मक देशों की भांति अमेरिका में भी इन स्थानीय निकायों का काफी महत्त्व है और ये निकाय लोकतन्त्रात्मक नियमों पर संगठित है तथा अनेकों महत्त्वपूर्ण कार्य करते हैं। इंगलैंड की भांति अमेरिका में भी स्थानीय संस्थाओं पर राज्य सरकारों का नियन्त्रण आज अधिक कठोर होता जा रहा है।

Questions

1. Discuss briefly the organisation of government of the states in United States of America.
2. Discuss the working of Direct Democracy in the States of United States of America.
3. What place do the states possess in the United States of America ?
4. Critically examine the system of Local Government in U.S.A.
5. Discuss Federal State relations in America.

स्विटजरलैंड का संविधान

(Constitution of Switzerland)

1

विषय-प्रवेश

(INTRODUCTION)

इतिहास तथा विशेषतायें
(History and Main Features)

संसार के प्रजातन्त्र देशों में स्विटज़रलैंड के लोकतत्र को सबसे अच्छा माना जाता है। यह एक छोटा सा पहाड़ी देश है जिसका क्षेत्रफल 15,941 वर्गमील है जो अमेरिका के एक राज्य न्यूयार्क के एक तिहाई के बरावर है। स्विटजरलैंड दक्षिण-पश्चिमी योरूप के मध्य में स्थित है। इसके उत्तर में जर्मनी, पूर्व में अस्ट्रिया, पश्चिम में फ्रांस तथा दक्षिण में इटली है। स्विटज़रलैंड की जनसंख्या 5,874,000 है। स्विटज़रलैंड के लोग तीन जातियों से सम्बन्ध रखते हैं :—जर्मन (Germans) कैल्टस (Celts) इटेलियन (Italian)। इसमें मुख्य तीन भाषाएं हैं,—जर्मन फ्रांस तथा अतालवी। भाषाओं की भांति इस देश में चार मुख्य धर्मों के लोग बसते हैं परन्तु इनमें प्रोटैंस्टैंड धर्म के अनुयायिओं की गिनती लगभग 53% है तथा रोमन कैथोलिक लोगों की गिनती 46%। शेष लोग यहूदी अथवा प्राचीन रोमन कैथोलिक लोग हैं। यहां के लोगों की जाति, धर्म, भाषा तथा संस्कृति भिन्न होते हुए भी, यहां के निवासियों में राष्ट्रीय और मानवीय भावनाओं के लिए प्रसिद्ध हैं। लार्ड ब्राईस (Bryce) के अनुसार "इस महत्त्वपूर्ण राष्ट्रीय एकता के पीछे गत 600 वर्षों से अधिक की घटनायें है। यद्यपि स्विटज़रलैंड के निवासियों में कई प्रकार की विभन्नतायें पाई जाती हैं, फिर भी वे यूरोप के लोगों में से अधिक संगठित तथा देश-

भक्त हैं।"[1]

भारत निवासियों के लिए स्विटजरलैंड के बहुभाषी तथा बहुधर्मी लोगों का देश प्रेम तथा राष्ट्रीय एकता विशेष ध्यान देने योग्य है। न केवल यूरोप में वल्कि संसार भर में कोई ऐसा देश अथवा कौम नहीं जो स्विस लोगों के देश प्रेम, वलिदान की भावना तथा प्रजातन्त्र के स्नेह की प्रशंसा न करते हों। जर्चर (Zurcher) के शब्दों में, "आज यूरोप में ऐसा अन्य कोई जनसमुदाँय नहीं जिसमें देश निष्ठा और राष्ट्रीय एकता (Patriotic and National Unity) की वृति स्विस जनसमुदाय से अधिक दृढ़ हो। आधुनिक विश्व में जो जातिगत और भाषागत जनसमूहों के लिए राजनैतिक आत्म निर्णय (Self Determination) की बारम्बार पुनरुक्ति से कुछ थका हुआ सा है, स्विटजरलैंड इस वात का अपूर्व उदाहरण उपस्थित करता है कि राज्यत्व तथा राष्ट्रत्व को ऐसे सिद्धान्तों की पूर्ण अवहेलना करने पर भी किस प्रकार प्राप्त किया जा सकता है।"[2]

अत: इस सम्बन्ध में स्विटजरलैंड संसार के अन्य देशों के लिए प्रकाश स्तम्भ का काम करता है। यह सब प्रकृति की प्रतिकूलता के वावजूद है। स्विटजरलैंड खनिज-पदार्थों से वञ्चित है, दो तिहाई भाग पहाड़ी है। धरती पथरीली होने में कारण कम उपजाऊ है। परन्तु देशभक्त और परिश्रमी स्विस लोगों का जीवन स्तर अन्य देशों की अपेक्षा बहुत ऊंचा है।

जनता का लगभग एक चौथाई भाग खेती-वाड़ी का काम करता है और शेष कला तथा शिल्प के कामों में व्यस्त रहते हैं। मुख्य उद्योग घड़ियां बनाना, छोटे-छोटे और सूक्ष्म यन्त्र तैयार करना, कपड़ा, डेयरी करना आदि हैं। यह वात उल्लेखनीय है कि स्विट्जरलैंड में सम्पत्ति तथा उत्पादन के साधन, कुछ ही लोगों के हाथों में केन्द्रित नहीं हैं; वल्कि काफी हद तक समानता का सिद्धान्त, आर्थिक क्षेत्र में पाया जाता है।

---

1. Bryce, J : "Modern Democracies" Vol. I...p. 368.

"It is a remarkable series of events, reaching back over more than six hundred years, that had brought men of these three states together, and made them not only a united people but one of the most united, and certainly the most among the peoples of Europe."

1. "Today, there are no people in Europe among whom a sense of national unity and of patriotic devotion is more firmly fixed than among the Swiss. In a world grown somewhat weary of the too frequent re-iteration of the principle of self-determination for racial and linguistic groups, the Swiss offers a splendid example of how state hood and national patriotism can be fostered in utter defiance of such principles." (Zurcher, Arnold J. op. cit.p. 938.)

संक्षिप्त में संवैधानिक विकास का इतिहास (Brief History of Constitutio nal Development) :—ऐसे सुखी, सम्पन्न, सभ्य जनसमूह तथा सच्च लोकतन्त्र के निवास स्थान की राजनैतिक संस्थाओं की बनावट तथा गतिविधियों की जानकारी के लिए यह आवश्यक है कि वहां के संविधान के विकास का अध्ययन किया जाए।

सन् 1261 तक स्विट्जरलैंड छोटे-छोटे प्रान्तों में विभक्त था जिन्हें कैन्टन कहते थे। कोई केन्द्रीय शासन नहीं था और न ही कोई समन्वयकारी शक्ति थी। ये कैन्टन हेकस वर्ग शासकों के आधीन थे। सन् 1291 में तीन कैंटनों-उड़ी (Uri) शविज (Schwyz) तथा अन्टरवारडन (Unterwarden) ने अपनी सामूहिक रक्षा के लिए एक अधिसंघ (Confedration) बनाया। सन् 1353 तक पांच और कैंटन इस अधिसंघ में सम्मिलित हो गए। सन् 1648 तक इस संघ के कैंटनों की तेरह कर दी। इसी वर्ष इन तेरह कैंटनों ने एक सन्धि की जिसे वैस्टफेलिया (Treaty of Westphalia) की सन्धि कहते हैं। इस सन्धि के अनुसार एक केन्द्रीय प्रतिनिधि सभा (Deit) स्थापित की गई जो युद्ध और शान्ति के विषयों पर विचार करती थी। शेष राज अधिकार संघ में सम्मिलित कैंटनों के प्रशासनों को सौंप दिए। अर्थात वैस्टफेलिया की सन्धि के बाद स्विट्जरलैंड राज्यसंघ बन गया।

18वीं शताब्दी की फ्रान्सीसी क्रान्ति के दिनों में स्विट्जरलैंड में काफी गड़बड़ हुई। सन् 1798 में फ्रान्सीसी सेनाओं ने इस राज्यसंघ पर अपना अधिपत्य जमा लिया और इसे फ्रान्स का एक रक्षित प्रदेश बना दिया। कैंटनों की सरकारों को भंग कर दिया। सभी राज्य अधिकार केन्द्रीय सरकार को सौंप कर स्विट्जरलैंड का नाम हेलवेटिक (Helvetic Republic) गणराज्य रख दिया।

एफ. एम. मार्कस (F. M. Marx) के शब्दों में **"स्विट्जरलैंड के वीरकाल का अन्त हो गया तथा एक शक्तिहीन और असंगठित अधिसंघ पर हेलवेटिक गणराज्य थोप दिया।"[1]**

परन्तु फ्रान्सीसी स्वेच्छाचारी, स्वतन्त्रता प्रेमी स्विस लोगों को अधिक समय तक अपने आधीन न रख सके। उन्होने सन् 1848 ई० में स्विट्जरलैंड को स्वतन्त्र करना पड़ा।

फ्रान्स की अधिराज्यता (Protectorate) स्विट्जरलैंड के लिए वरदान सिद्ध हुई। सन् 1798 ई० से लेकर सन् 1815 ई० तक सभी फ्रान्सीसी भाषा बोलने वाले कैंटन भी हेलवेटिक गणराज्य में सम्मिलित हो गए। इसी युग में केन्द्र विमुख

---

1. "The heroic period of Swiss History was at an end and the country gradually became a leader in peaceful efforts. The armies of French Revolution foisted the Helvetion Republic (1798) upon the weak and dis-united confederacy."

(F. W. Marx, Foreign Governments, p. 371)

(Centrifugal) तथा अभिमुख (Centripetal) शक्तियों के बीच संघर्ष शुरु हो गया। केन्द्र विमुख विचार वाले, कैंटनों को अधिक स्वतन्त्रता देने के पक्ष में थे जबकि केन्द्र अभिमुख विचार धारा समर्थक के अधिकाधिक केन्द्रीयकरण के हक में थे। यह संघर्ष इतना गम्भीर रूप धारण कर गया कि सन् 1847 में गृहयुद्ध छिड गया जिसमें केन्द्र विमुख शक्तियों की विजय हुई। गृह युद्ध की समाप्ति के पश्चात् स्विट्जरलैंड ने अपना संविधान बनाया।

सन् 1848 का संविधान (Constitution of 1848) :—सन् 1848 में चौदह व्यक्तियों की एक समिति स्थापित की गई जिसे डाईट समिति (Deit Committee) कहते है। इस समिति ने संविधान की रूपरेखा का निर्माण किया जिसे संसद ने स्वीकार करके, जनमत संग्रह के लिए प्रचलित किया। बहुसंख्यक कैंटनों तथा जनता ने इस सविधान का समर्थन किया। एकात्मक सरकार (Unitary Govt.) के स्थान पर संघात्मक सरकार (Federal Govt.) की स्थापना की गई तथा अन्य प्रजातन्त्रीय संस्थाएं बनाई गई।

इस संविधान के निर्माताओं के सामने दो मुख्य प्रयोजन थे प्रथम, सच्ची राष्ट्रीय सरकार की स्थापना जो संघीय असेम्बली (Federal Assembly) संघीय काऊन्सल (Federal Council) तथा संघीय ट्रिब्यूनल (Federal Tribunal) द्वारा की गई। दूसरा कैंटनों की लीग को संघीय राज्य में परिवर्तित करना और सम्पूर्ण राज्य क्षेत्र में नागरिकों को कुछ मूल अधिकारो व स्वतन्त्रताओं का आश्वासन देना। इस दृष्टि से सन् 1848 के संविधान में विभिन्न प्राविधानों द्वारा इन स्वतन्त्रताओं की प्रत्याभूति दी गई है। **सन् 1848 के संविधान ने बड़े और छोटे कैंटनों के बीच स० रा० अमेरीका के नमूने पर संघात्मक राज्य की रचना करके कैनकेडरान अन्त कर दिया। संघात्मक शासन की स्थापना से दलीय और राष्ट्रीय एकता सुदृढ़ हुई**[1]।

सन् 1874 का संविधान (The Constitution of 1874) :— सन् 1848 का संविधान केवल 26 वर्ष ही चल सका। सन् 1874 में इस संविधान में महत्त्वपूर्ण परिवर्तन हुए। इस संविधान का मुख्य लक्ष्य संघीय सरकार के केन्द्रीय भाग को अधिक शक्तिशाली बनाना था। परन्तु यह भी ध्यान में रखा कि संविधान का संघीय आकार भी बना रहे।

---

1. "This constitution, based largely on the American system of Government, supplied a central political system with adequate and effective national authority and definitely transformed Switzerland from a confederation into a federal state." Shotwell and Other : Governments of continental Europe p. 336.

मेसन (Mason) के अनुसार "स्विस संविधान में संघ और कैंटनों में शक्ति-सन्तुलन के सिद्धान्त को निरन्तर ध्यान में रखा है[1]।"

जर्चर (Zurchur) : – के शब्दों में 1874 के संवैधनिक सशोधन ने केन्द्रीय सरकार की शक्तियों को बढ़ाया और स्विटजरलैंड की वर्त्तमान कानूनी तथा वैधानिक पद्धति का शिलान्यास किया।[2]" एफ. एम. मार्क्स (F. M. Mark) के अनुसार "सन् 1874 में स्विटजरलैंड के संविधान ने एक विस्तृत प्रजातन्त्र, केन्द्रीयकरण, समाजवाद तथा आर्थिक और सामाजिक समानता की नींव रखी।"[3] ब्रुक्स (Brooks) के मतानुसार स्विस संविधान निर्माताओं ने अन्दरुनी सघंर्ष के कारणों तथा गृह-युद्ध की सम्भावना को पहले से जानने और रोकने की चेष्टा की है।"[4]

स्विस संविधान की प्रमुख विशेषताएं
(Features of the Swiss Constitution)

स्विटजरलैंड का वर्तमान संविधान सन् 1874 में लागू हुआ। लागू होने से आज तक इसमें लगभग 60 संशोधन किये जा चुके हैं। स्विटजरलैंड की शासन पद्धति की प्रमुख विशेताओं का सक्षिप्त विवेचन निम्नलिखित है :—

1. **लिखित संविधान** (Written Constitution) :—स्विटजरलैंड का संविधान संघात्मक होने के कारण लिखित है। इसमें 123 धाराएं हैं तथा 60 के लगभग प्रतिलिपियां हैं जिनमें स्विस संविधान में अब तक किए गए संशोधनों की चर्चा की गई है। अमेरीका के संविधान से यह संविधान विस्तृत है परन्तु भारत के संविधान से छोटा है। प्रधानत: लिखित होते हुए भी अन्य संविधानों की तरह स्विस संविधान में भी कुछ अलिखित अंश जुड़ गए है अर्थात कुछ रीति रिवाजों व संवैधानिक प्रथाओं का विकास हो गया है। जैसे संघीय कौंसिल में कुछ कैंटनों के मन्त्री अवश्य होते हैं।"

2. **दुष्परिवर्तनीय संविधान** (Rigid Constitution) :—सभी संघात्मक

---

1. "The constitution of 1874 augmented the powers of the central government and laid the legal foundations for the present legal and constitutional system of Switzerland". (Zurcher, Arnold J. Goverments of continental Europe, p. 984)

2. "In 1874, a strong movement toward further centralisation wider democracy, state socialism and anti-dericalism led to the adoption, again by referendum, of a revised constitution that is still basis of Swiss political life." (F. M. Marx. Foreign Governments pp. 371-372.

3. Mason. John Brown Foreign Governments p. 372.
4. Brooks, R. C.; "Government and Politics of Switzerland" ...p. 49.

संविधान दुष्परिवर्तनीय होते हैं, स्विटजरलैंड का संविधान भी ऐसा ही है क्योंकि उसमें संशोधन के लिए एक विशेष प्रक्रिया निश्चित की गई है। स्विस संविधान के संशोधन की दो विधियां हैं।

संवैधानिक उपक्रम द्वारा (Through Constitutional Initiative)—संविधान में पूर्ण या अशंत: संशोधन लोकप्रिय उपक्रम द्वारा कम से कम 50 हजार नागरिकों की मांग पर किया जा सकता है। उपक्रम द्वारा संविधान का पूर्ण संशोधन होने की स्थिति में जनता का निर्णय जानने के लिए उसके सामने यह प्रश्न रखा जाता है कि संविधान में संशोधन किया जाए या नहीं। यदि मतदाताओं का अधिकांश भाग संशोधन के प्रस्ताव का समर्थन कर दे तो संघीय विधान सभा का नया चुनाव कराया जाता है। नव निर्वाचित विधान सभा नया संविधान तैयार करके उसे जनमत-संग्रह के लिए परिचलित करती है। यदि बहुसंख्यक मतदाता तथा बहुसंख्यक कैंटन उसके पक्ष में निर्णय दे दें तो नया संविधान लागू हो जाता है।

संविधान के आंशिक संशोधन के विषय में निर्मित तथा अनिर्मित उपक्रम दोनों प्रथाओं का प्रयोग किया जा सकता है। यदि किसी संशोधन की मांग अनिर्मित हो अर्थात् उसकी रूप रेखाएं तैयार न की गई हों तो उसे पहले संघीय विधान सभा के सामने प्रस्ताव के रूप में पेश किया जाता है। यदि विधान सभा इस प्रस्ताव को पास करदे तो संशोधन की रूप रेखा तैयार की जाती है और उसे जनता तथा कैंटनों का मत जानने के लिए परिचलित करती है। यदि मतदाताओं तथा कैंटनों का बहुमत उसे स्वीकार कर ले तो वह संशोधन तुरन्त लागू कर दिया जाता है। यदि ऐसे संशोधन का प्रस्ताव विधान सभा ही पास न करे, तो अनिर्मित प्रस्ताव ही जनता का मत जानने के लिए परिचलित कर दिया जाता है। यदि मतदाताओं का बहुमत इस अनिर्मित संशोधन सुझाव के पक्ष में हो जावे तो विधान सभा को इस सम्बन्ध में संशोधन की रूपरेखाएं तैयार करनी पड़ती है। पुन: जनता की राय ली जाती है यदि अधिकांश मतदाता तथा अधिकांश कैंटन इसका समर्थन करदें तो संशोधन तुरन्त लागू हो जाता है।

यदि उपक्रम में संशोधन की रूप रेखाएं निर्मित हों और यदि संघीय विधान सभा उसे स्वीकार करले तो उसे जनता तथा कैंटनों का मत जानने के लिए परिचलित किया जाता है। यदि प्रस्तावित संशोधन संघीय विधानसभा को स्वीकार न हो तो वह जनता द्वारा पेश किए गए संशोधन की रूप रेखा के साथ उसकी अस्वीकृति या उसके बदले में अन्य संशोधन का प्रस्ताव भी मतदाताओं तथा कैंटनों का मत जानने के लिए परिचलित कर सकती है। दोनों ही अवस्थाओं में मतदाता तथा कैंटनों के बहुमत की स्वीकृति आवश्यक है।

(ख) जनमत संग्रह द्वारा (Through Referendum)—यदि संघीय विधान-मण्डल के दोनों सदन संविधान में पूर्ण अथवा अंशत: संशोधन करने के लिए कोई प्रस्ताव पास करके सहमत हो जायें तो संविधान के संशोधन की रूपरेखा तैयार की जाती है। उसे मतदाताओं अथवा कैंटनों का मत जानने के लिए परिचलित किया

जाता है। यदि अधिकांश मतदाता तथा अधिकांश कैंटन उसका अनुमोदन कर दें तो संविधान में वह संशोधन कर दिया जाता है। यदि प्रस्तावित संशोधन से केवल विधान मण्डल एक ही सभा सहमत हो और दूसरी सभा उससे असहमत हो तो उसे जनता का मत जानने के लिए परिचलित किया जाता है कि प्रस्तावित संशोधन आवश्यक है कि नहीं।

यदि जनता बहुमत से प्रस्तावित संशोधन को स्वीकार कर दे तो संघीय विधान सभा भंग करदी जाती है। नए चुनाव कराए जाते हैं। नव निर्वाचित विधान सभा प्रस्तावित संशोधन को नहीं उठाती यदि विधानमण्डल की दोनों सभाएं उसका अनुमोदन कर देती हैं, तो उस संशोधन को जनता तथा कैंटनों का मत जानने के लिए परिचलित किया जाता है। यदि मतदाताओं तथा कैंटनों का बहुमत उसका समर्थन कर दे तो उसे संवैधानिक संशोधन के रूप में लागू कर दिया जाता है।

उपरोक्त संशोधन प्रक्रिया के अध्ययन से यह बात स्पष्ट हो जाती है कि स्विटजरलैंड का संविधान दुष्परिवर्तनीय है। यही कारण है कि गत लगभग 100 वर्षों में स्विटजरलैंड के संविधान के पूर्ण संशोधन के जितने भी प्रस्ताव पेश हुए, सभी रद्द हो गए। आंशिक संशोधन तो कई दर्जनों हो चुके हैं।

(3) **गणतन्त्रीय संविधान** (A Republican Constitution)—भारत के संविधान की भांति स्विटजरलैंड का संविधान भी गणतन्त्रतात्मक है। न केवल संघीय क्षेत्र में बल्कि कैंटनों में भी गणराज्य की स्थापना की गई है। वास्तव में स्विटजरलैंड के जीवन का मूल स्त्रोत ही गणतन्त्रात्मक है। सरकार के निर्माण में देश का प्रत्येक नागरिक भाग लेता है।

संविधान की धारा नं. 6 में यह प्राविधान है कि संघीय सरकार कैंटनों के संविधानों की प्रत्याभूति (guarantee) करे परन्तु कैंटनों के संविधानों के लिए यह आवश्यक है कि वे राजनैतिक अधिकारों का प्रयोग केवल गणतन्त्रीय अथवा प्रजातन्त्रात्मक रूपों द्वारा ही सरल शब्दों में स्विटज़रलैंड के संघीय शासन में राजतन्त्र को नहीं अपनाया जा सकता[1]।

(4) **प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र** (Direct Democracy)—स्विटजरलैंड (Switzerland) के संविधान की प्रमुख विशेषता यह है इसने देश की राज्यसता जनता में निहित की है। स्विटजरलैंड संसार में आज अकेला देश है जहां पर प्रत्यक्ष लोकतन्त्र सफलता-

---

1. "The Federal Constitution prescribed to the cantons what is in effect a democratic constitution for they must provide for manhood and equal sufferage, must be acceptable by the people and must be subject to amendment at any time on demand by the majority. It was resolved that no canton should be a monarchy."

(Hans Huber : How Switzerland is Governed, p. 9)

पूर्वक काम कर रहा है। इसलिए स्विटजरलैंड को लोकतन्त्र का घर (Home for Democracy) कहा जाता है। स्विटजरलैंड तथा प्रजातन्त्र को एक दूसरे का पर्याय-वाची शब्द कहा जाए तो गलत नहीं होगा। इस देश में जनता की प्रभुसत्ता के सिद्धांत को अन्य प्रजातन्त्रों से अधिक व्यवहारिक रूप प्रदान किया है। कुछ कैंटनों में तो प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र अभी तक प्रचलित है। संघ कैंटनों के संविधानों में अथवा कानून में संशोधन प्रत्यक्ष रूप से प्रस्तावाधिकार (Initiative) तथा लोक निर्णय (Referendum) के द्वारा ही होता है जो स्विस प्रजातन्त्र की महत्त्वपूर्ण संस्थाएं हैं।

(5) **संघात्मक संविधान** (Federal Constitution)—स्विटजरलैंड के संविधान के दूसरे खंड के अनुसार राज प्रवन्ध संघीय प्रकार का होगा। ज़ंचर (Zurchur) के शब्दों में "संघवाद वह मूल संवैधानिक सिद्धान्त हैं जिसके ऊपर स्विटजरलैंड का शासन आधारित है।" (Federalism is the basic constitutional doctrine upon which the Government of Switzerland is posted) संविधान की प्रस्तावना की व्याख्या से भी पता चलता है कि स्विटज़रलैंड राज्यों का एक ढीला सा संगठन नहीं है वल्कि उनका एक स्थायी संघ वनाया गया है। प्रस्तावना का आरम्भ इस प्रकार है "**स्विटजरलैंड संघ का जन्म संघ में शामिल राज्यों की मित्रता को समेकित करने तथा स्विटजरलैंड राष्ट्र की एकता शक्ति और सम्मान को बनाये रखने तथा उसे बढ़ाने के लिए हुआ है।**"[1] सरकार की शक्तियां अमेरिकन ढंग पर, संघीय सरकार तथा कैंटनों में विभाजित की गई है। संविधान के अनुच्छेद II के अनुसार संघ के निर्माण का उद्देश्य वाह्य देशों से देश की स्वतन्त्रता की रक्षा करना देश के अंदर शांति और व्यवस्था बनाए रखना, संघ में सम्मिलित कैंटनों की स्वतन्त्रता तथा उनके अधिकारों की रक्षा करना इत्यादि है। यहां यह वात उल्लेखनीय है कि संसार के अन्य संघीय संविधानों की भांति 20वीं शताब्दी में स्विटज़रलैंड की संघीय सरकार भी कैंटनों के मुकावले में अधिक शक्तिशाली हो गई है।

शक्तियों का बटवारा (Distribution of powers)—अमेरिका की भांति स्विस संघ से पहले कैंटन स्वतन्त्र थे। इसलिए संघ वनाते समय कैंटनों ने केवल वही शक्तियां संघीय सरकार को प्रदान की जो राष्ट्रीय एकता के लिए आवश्यक थी। इस कारण अमेरिका संघीय सरकार की भांति स्विटज़रलैंड की संघीय सरकार भी कैंटनों के मुकावले में एक कमजोर सरकार है। संघ और कैंटनों में शक्तियों का बटवारा इस प्रकार किया गया है कि संघीय सरकार के पास कुछ लिखित शक्तियां आई हैं। वाकी

1. "In the name of Almighty God! The Swiss confederation desiring to conffirm the union of the confederates, and to maintain and promote unity, strength and honour of the Swiss nation, has adopted the following federal constitution."

शक्तियां कैंटनों के पास ही रही हैं। संविधान के पहले अध्याय में संघ की शक्तियों का वर्णन किया गया है जिन पर कानून का अधिकार केन्द्रीय सरकार के पास है। कुछ शक्तियां सांझी शक्तियां हैं जिन पर संघीय तथा कैंटन की सरकारों को कानून बनाने का अधिकार दिया गया है और यदि कभी संघ और कैंटन सरकार का कानून आपस में टकरा जाए तो संघ सरकार का कानून ही लागू होता है। अवशिष्ट शक्तियां (Residuary powers) अर्थात जिन शक्तियों का वर्णन संविधान में नहीं किया गया, कैंटनों को प्राप्त हैं।

लेकिन दूसरे संघों की भांति स्विस संघ में केन्द्रीयकरण की प्रवृति धीरे धीरे जोड़ पकड़ती जा रही है और आज संघीय सरकार के पास अनेकों ऐसी शक्तियां हैं जो संविधान द्वारा संघीय सरकार को कभी भी नहीं सौंपी गई थी। प्राय: सभी संवैधानिक संशोधनों का यही उद्देश्य प्रतीत होता है कि संघ सरकार को शक्तिशाली बनाया जाए। आन्द्रे (Andre) के अनुसार इस प्रवृति से खतरा यह है कि कैंटनों की शक्ति पर केन्द्रीय शक्ति जितना अतिक्रमण करेगी कैंटन उतने ही कम शक्तिशाली रह जाएंगे और वे प्रभुता सम्पन्न राज्यों की बजाए केवल जिला शासन के रूप में केवल एक इकाई मात्र बनकर रह जाएंगें और उनका मुख्य कर्तव्य केन्द्रीय सरकार के आदेशों का पालन करना रह जाएगा।"

संघ सरकार की शक्तियों में वृद्धि का कारण बताते हुए हान्स ह्यूबर (Hans Huber) ने कहा कि "राष्ट्रीय एकता के लिए केन्द्रीय सरकार को अधिक शक्ति मिल जाना स्वाभाविक होता है। स्विटजरलैंड में राष्ट्रवाद और पड़ोसी राज्यों में एकीकरण के प्रभाव से गत वर्षों में केन्द्रीय शक्ति में बड़ी वृद्धि हुई हैं परिवहन के साधनों के सुधार व्यापार एवं उद्योग की आवश्यकताओं और आर्थिक संकट के दौरान में एक रूप तथा कुशल आर्थिक नीति की आवश्यकता ने केन्द्रीय शक्ति के विस्तार में योग दिया है[1]। दोनों विश्व युद्धों के समय में भी संघीय सरकार की शक्तियों में बड़ी वृद्धि हुई सन् 1914 में विशेष रूप से 1939 में संघीय असेम्बली ने संघ सरकार को देश की सुरक्षा एकता व तटस्था की रक्षा के हेतु अनेक असाधारण शक्तियां प्रदान की। जब युद्ध समाप्त हुआ तो संघ सरकार की शक्तियों का विस्तार फिर कम हुआ किन्तु पुरानी

---

1. "Of late years the central power has been greatly increased partly under the influence of European nationalism and the unification of the neighbour countries to North and South, still more as a result of improvement in means of transport and the requirements of trade and industry of economics interdependence and the necessity of a uniform and efficient economic policy in time of economic crisis".

(Hans Huber ; op. cit. p. 11)

सीमा तक नहीं पहले की अपेक्षा कुछ शक्तियां बढ़ी हुई रहीं।"[1]

व्हीयर (Wheare) के अनुसार समाजवादी विचारधारा ने संघीय शासन के क्षेत्राधिकार को काफी बढ़ाया है संघीय सरकार की शक्तियों में वृद्धि का एक महत्व-पूर्ण कारण यह भी है कि संघीय ट्रिब्यूनल को संघ सरकार के कानूनों पर न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति प्राप्त नहीं हैं। इसके अभाव मे जब कभी भी संघ सरकार ने कोई ऐसा कानून बनाया जो संविधान का अतिक्रमण करने वाली हो तो भी कैंटनों को उसके विरुद्ध अपने अधिकारों की रक्षा हेतु न्यायालय जाने का अधिकार नहीं है।

परन्तु फिर भी स्विस कैंटनों को अन्य संघीय इकाईयों से अधिक स्वतन्त्रता प्राप्त है। वहां आज भी स्थानीय स्वतन्त्रता विद्यमान है। कैंटनों की स्वीकृति बिना संघीय संविधान में कोई परिवर्तन नहीं हो सकता। संविधान के पांचवें अनुच्छेद में उनकी प्रभुसत्ता, राज्यक्षेत्र की अभंगता तथा नागरिकों के अधिकारों की गारंटी ली गई है। कैंटन सरकारें केन्द्र के द्वारा विदेशों से भी सम्बन्ध स्थापित कर सकते हैं, अपनी सेना भी रख सकते हैं। परन्तु किसी भी कैंटन की सेना संख्या 300 से अधिक नहीं हो सकती।

रैपेर्ड (Rappard) के अनुसार संविधान के अनुच्छेद तीन में कैंटनों तथा संघ की वास्तविक स्थिति को बहुत अच्छी तरह स्पष्ट किया गया है—"**कैंटन उस सीमा तक प्रभुत्व सम्पन्न है जहां तक संघीय संविधान उन पर कोई बन्धन नहीं लगाता और इस प्रकार के उन सब अधिकारों का प्रयोग करते हैं जो संघीय सरकार को नहीं दिए गए हैं।**"[2]

(6) **नागरिकता (Citizenship)**—संविधान की धारा नं. 43 के अनुसार प्रत्येक उस व्यक्ति को जो किसी भी कैन्टन का नागरिक है, अपने आप स्विटजरलैण्ड की नागरिकता मिल जाती है। यहां अमेरिका की भांति दोहरी नागरिकता नही है और न ही भारत व इंगलैण्ड की भांति राष्ट्रीय नागरिकता पाई जाती है। जो भी स्विटज़रलैण्ड का नागरिक बनना चाहे, उसे किसी न किसी कैंटन का नागरिक बनना पड़ता है।

---

2. "During the two world wars and the economic depression the Federal Governments' scope of action was vastly incerased. As the war time emergency passed, the range of federal action decreased but not to its former level."

(Mason, John Brown : Foreign Governments p. 373)

1. Rappard, W. E. : "The Government of Switzerland"...p. 31.

"The Federal Constitution in its article 43 provides that every citizen of a canton is Swiss citizen."

(7) मत अधिकार (Franchise)—संविधान के अन्तर्गत स्विटजरलैण्ड में प्रत्येक पुरुष को 20 वर्ष की आयु पर व्यस्क माना जाता है और उसे सैनिक प्रशिक्षण के लिए बुलाया जाता है। तभी उसे संघ के शासन में भाग लेने के लिए मताधिकार प्राप्त होता है। परन्तु कुछ कैंटनों में विधायिका तथा शासन में भाग लेने के लिए मताधिकार पाने की निम्नतम आयु सीमा अलग अलग कैंटनों में अलग-अलग है। परन्तु किसी भी कैंटन में 25 वर्ष से कम आयु वाले पुरुषों को मताधिकार नहीं दिया जाता इस सम्बन्ध में यह बात उल्लेखनीय है कि स्विटजरलैंड में अभी तक स्त्रियों को मताधिकार नहीं दिया गया है। केन्द्रीय विधानपालिका ने सन् 1950 में इस सम्बन्ध में एक प्रस्ताव को अस्वीकृत कर दिया। परन्तु स्त्रियों के लिए मताधिकार न होने का यह अर्थ कदापि नहीं कि स्विटजरलैंड में स्त्री जाति के साथ दुर्व्यवहार नहीं किया जाता है स्विस स्त्रियाँ ग्रामीण स्कूल व चर्च के चुनावों में भाग लेती हैं। कुछ कैंटनों में उन्हें श्रमिक पंच न्यायालयों का सदस्य भी चुना जाता है। संयुक्त राष्ट्र संघ के मानवाधिकार घोषणा पत्र Universal (Declaration of Rights by the U. N. O.) ने स्विटजरलैंड में स्त्री मताधिकार आन्दोलन की प्रगति को बहुत बढ़ाया है।

(8) दोहरी कार्यपालिका (Plural Executive)—संविधान ने कार्यपालिकाधिकार संघीय परिषद् (Federal Council) को दे रखा है। जिसमें 7 सदस्य होते हैं तथा जो संघीय विधान सभा द्वारा 4 वर्ष के लिए चुने जाते हैं। किसी एक व्यक्ति को कार्यपालिका का मुखिया नहीं बनाया जाता। न ही कोई अमेरिका की तरह राष्ट्रपति है और न ही इंगलैंड की तरह राजा अथवा प्रधानमन्त्री। संघीय परिषद् के प्रत्येक सदस्य को समान अधिकार प्राप्त हैं। अतः स्विटजरलैंड की कार्यपालिका को एक गण कहा गया है।

मेसन (Mason) के अनुसार "स्विस जनता सरकार में परिषद् के रूप में प्रत्यक्ष भाग लेती है तथा व्यक्तिवाद का विरोध करती है।" इसी सम्बन्ध में रेपर्ड (Rappard) ने कहा है कि "स्विस जनता अमेरिका की अध्यक्षात्मक प्रणाली में राजतन्त्र तथा तानाशाही के दर्शन करती है। अतः यह उसके विचारों के विरुद्ध है।"

(9) तटस्थता की नीति (Policy of Neutrality)—सभी लेखकों ने इस बात पर जोर दिया है कि स्विटजरलैंड ने स्थायी तटस्थता (Permanent Neutrality) की नीति को अपनाया हुआ है। मध्य युग में स्विटजरलैंड से यूरोप की बड़ी शक्तियों को किराए के सैनिक मिलते थे। परन्तु 19वीं शताब्दी के आरम्भ से ही स्विटजरलैण्ड ने अपने आप को तटस्थ राष्ट्र घोषित कर दिया है तथा सन्

1. "The fact that there is no women sufferage should not lead us to conclude that Swiss Women are in a general way disregarded or even ill-treated." (Hans Huber op. cit. p. 21).

1848 के संविधान में इस सम्बन्ध में विशेष अनुच्छेद अंकित किए गए हैं।

(10) द्वि-सदनीय विधान मंडल (Bicameral Legislature)—स्विटज़रलैण्ड का विधानमण्डल द्वि-सदनीय है। उच्च सदन को राज्य परिषद् (Council of State) कहा जाता है। इसमें स्विटज़रलैण्ड के कैन्टनों को समानता के आधार पर प्रतिनिधित्व दिया जाता है। निम्न सदन को राष्ट्रीय परिषद् (National Council) कहते हैं जो कि राष्ट्र का प्रतिनिधि सदन है। वैसे तो दोनों सदनों के समान अधिकार है परन्तु व्यवहार में निचला सदन अधिक शक्तिशाली बन गया है। स्ट्रांग (Strong) के शब्दों में स्विटज़रलैंड की ही कार्यपालिका की भांति वहां का विधानमण्डल है जिसके उच्च सदन के कार्य निम्नसदन के कार्य से निम्न नहीं है।"

(11) न्यायपालिका का स्वतन्त्रता का अभाव (Absence of Independent Judiciary)—स्विटज़रलैण्ड की न्यायपालिका भारत अथवा अमेरिका की न्यायपालिका की तुलना में विधानपालिका के अधीन है संघीय न्यायपालिका को केवल सीमित न्यायिक शक्तियां प्राप्त हैं। यह केवल संघीय कानून को गैर संवैधानिक घोषित कर सकती है। क्योंकि न्यायधीशों का चुनाव, विधानपालिका करती है; न्यायपालिका के स्वतन्त्र होने का प्रश्न ही नहीं उठता।

(12) उदारवादी संविधान (Liberal Constitution)—स्विस संविधान का एक अन्य सिद्धान्त उसके उदारवाद अथवा स्वतन्त्र विचारवाद में निहित है। इस संविधान ने प्रतिवेदन धर्म, भाषण, समाचारपत्र और संगठनों सम्बन्ध में पूर्ण स्वतन्त्रता दी है। व्यक्ति की आर्थिक स्वतन्त्रता को पूर्ण सुरक्षा का आश्वासन दिया गया है। सभी के लिए मुफ्त और अनिवार्य शिक्षा का प्रबन्ध करना राज्य का कर्त्तव्य है। वहां पर स्थायी सेना का न होना स्विटज़रलैण्ड के नेताओं के उदारवाद का ही प्रमाण है। जर्चर (Zurcher) के शब्दों में, "स्विटज़रलैण्ड की नीति की परम्परागत उदार भावना वहां के संविधान के प्रत्येक अध्याय में मिलती है।"

(13) नागरिकों के अधिकार (Rights of Citizens)—स्विटज़रलेंड के लोगों को स्विस संविधान अनुच्छेद 4, 27, 31, 55, 56, 57, 58 द्वारा मौलिक अधिकार प्रदान करता है। अनुच्छेद 4 अनुसार सभी स्विस लोग कानून के सामने बराबर हैं। स्विस कानून जन्म जाति धर्म लिंग परिवार इत्यादि के आधार पर जनता में कोई भेद-भाव स्वीकार नहीं करता। अनुच्छेद 27 के अनुसार सभी स्विस बच्चों को निशुल्क प्राथमिक शिक्षा पाने का अधिकार है। शिक्षा का प्रबन्ध कैन्टनों की सरकार

1. Art. 4. "All Swiss are equal before the Law. In Switzerland there is neither subjection nor privilege of locality, birth, family or person."

करती है परन्तु संघीय सरकार उन्हें इस सम्बन्ध में अनुदान (Subsidies) देती है।[1] अनुच्छेद 31 के अनुसार संवैधानिक सीमाओं के अन्दर संघ सरकार जनता के सार्वजनिक कल्याण (General Welfare) तथा आर्थिक सुरक्षा को लगातार बढ़ाती रहेगी। परन्तु इस सम्बन्ध में जहां तक सम्भव है वह व्यापार तथा उद्योगों की स्वतन्त्रता को भंग नहीं करेगी। अनुच्छेद 31 संघीय सरकार को स्विस लोगों के आर्थिक जीवन पर स्वतन्त्रता प्रदान करते हुए भी नियन्त्रण का अधिकार देता है।[2] अनुच्छेद 55, 56, 57 तथा 58 स्विस लोगों को छापेखाने संघ बनाने और प्रार्थना पत्र देने का अधिकार देते हैं।[3]

संशोधन प्रक्रिया
(Process of Amendment)

जैसा कि पहले वर्णन कर चुके हैं कि स्विस संविधान में किसी भी प्रकार का परिवर्तन करना बड़ी जटिल समस्या है। फिर भी इतना कठिन नहीं है जितना कि अमेरिका के संविधान में स्विस संविधान में संशोधन का तरीका अमेरिका के संवैधानिक संशोधनों के ढंग से सरल है। स्विस संविधान में होने वाले संशोधनों की बुनियादी बातों का जान लेना बहुत आवश्यक है।

1. स्विटजरलैण्ड एक पूर्ण गणतन्त्र है और स्विस लोगों की जनता की सर्वाधिकारिता का पूरा विश्वास है। कानून के विषय में और संविधान में संशोधन के विषय में अन्तिम शक्ति लोगों के हाथ में है।

2. **स्विटजरलैण्ड की सर्वोच्च न्यायलय** (Federal Tribunal of Switzerland)—इसे किसी संघीय कानून को रद्द करने का अधिकार नहीं है परन्तु वह कैन्टोनी कानूनों को रद्द कर सकती है। फैडरल ट्रिब्यूनल को कैन्टोनल कानूनों के विरुद्ध स्विस नागरिकों के अधिकारों की रक्षा करने का अधिकार दिया गया है। यहां यह बात विशेष रूप से स्मरण रखने योग्य है कि स्विस लोग न्यायनिक्षेपाधिकार (Veto power with the judiciary) को लोक राज्य सम्बन्धी असूलों (Democratic Principles) का उल्लघन समझते हैं। लोगों की इच्छा ही सन् 1939 में उपक्रम द्वारा एक प्रस्ताव फैडरल ट्रिब्यूनल की न्याय पुनर्निरीक्षण का

---

2. Art. 97...Such Edition is compulsory and, in the public schools, free."

3. Art. 31. "Within the limits of its constitutional powers, the confederation shall take measures to increase the general welfare and to ensure the economic security of the citizens."

4. Art 55 : "The freedom of the Press is guaranteed..."
   Art. 56 : "Citizens have right to form associations...'
   Art. 57 : "The right of petition is guaranteed .."
   Art. 58 : "No one may be deprived of his lawful Judge..."

अधिकार देने के सम्बन्ध में पेश हुआ और लोकमत संग्रह (Referndum) के द्वारा रद्द कर दिया गया । स्विस लोगों की इच्छा वैधानिक और संविधान से अत्युच्च हैं ।

3. संघीय संविधान में परिवर्तन करने के लिए जनता के वोटों की और कैन्टनों के बहुमत की स्वीकृति जरूरी है ।

4. स्विस संविधान में परिवर्तन दो प्रकार का होता हैं ।

(क) पूर्ण संशोधन (Complete Revision) ।

(ख) आंशिक संशोधन (Partial Revision) ।

(क) पूर्ण संशोधन का अर्थ है सारे का सारा संविधान बदलने का प्रस्ताव । 1874 का संवैधानिक संशोधन पूर्ण संशोधन था ।

(ख) आंशिक संशोधन के अनुसार संविधान के कुछ विशेष भागों में परिवर्तन किया जाता है ।

संशोधन की विधियां
(Procedure for Amendment)

संविधान का पूर्ण संशोधन या सारे का सारा संविधान बदलने का प्रस्ताव (Complete Revision of the Constitution) :—

(क) जब यह संघ सभा (Federal Assembly) या संघ कौंसिल की ओर से आरम्भ हो ।

ऐसा प्रस्ताव संघीय सरकार कौंसिल भी बना कर दोनों सदनों में पेश कर सकती है और संघ सभा किसी सदन की ओर से भी पेश किया जा सकता है ।

5. यदि संघ सभा के दोनों सदन पूर्ण परिवर्तन के प्रस्ताव से सहमत हों तो उसको लोकमत के द्वारा पास करवाने के लिए रख दिया जाता है । जनता के वोटों का बहुमत कैंटनों की बहुसंख्या की स्विकृति से यह पूर्ण संशोधन प्रभावशाली हो जाता है ।

इस बताये ढंग में इस विवरण को समझना जरूरी है । पहले संविधान को सारे का सारा बदलने का प्रस्ताव संघीय कौंसल या संसद की ओर से पेश होता है और फिर संघ सभा के दोनों सदन उसको अलग-अलग मतों द्वारा पास करते हैं । उसके पश्चात् जनमत संग्रह के द्वारा उस पर सारी जनता के वोटों और कैन्टनों की वोटें ली जाती हैं । सार्वजनिक वोटों के बहुमत और कम से कम $11\frac{1}{2}$ कैंटनों की स्वीकृति मिलने पर ही उसको पास समझा जाता है ।

दोनों सदनों में आपस में सहमत न होने की अवस्था में :—

जब एक सदन पूर्ण संशोधन को पास कर दे और दूसरा सदन उससे सहमत न हो तो यह प्रस्ताव किसी एक सदन की ओर से लोगों के आगे रखा जाता है कि संविधान को बदल दिया जाए ।

यदि स्विस वोटरों की बहुसंख्या इसके पक्ष में हो तो संघ सभा का नए सिरे से निर्वाचन करवाया जाता है। नए चुनावों से बनाई गई संघ सभा फिर संविधान के पूर्ण संशोधन का मसला अपने हाथ में लेती है। कुल वोटरों की बहुसंख्या और कैंटनों के बहुमत की स्वीकृति से वह पास करवाया जा सकता है।

यहां यह बात स्मरण रखने योग्य है कि संविधान को पूर्ण रूप से बदल देने का यत्न दो बार किया गया है। एक सन् 1872 में जिसे कि लोगों ने स्वीकार न किया और फिर सन् 1874 में जो कि स्वीकार होकर लागू हुआ। दोनों बार संविधान की सारी दुहराई पर दोनों सदन सहमत थे।

अब भी स्विटज़रलैंड में संविधान के समय परिवर्तन का विचार किया जा रहा है जो कि किसी समय भी पेश किया जाना सम्भावित है।

(ख) पूर्ण संशोधन का प्रस्ताव जब लोगों की ओर से आरम्भ हो (Constitutional Initiative) :—इसको संवैधानिक अग्रसरता (Constitutional Initiative) कहा जाता है। विधान के समग्र परिवर्तन करने का प्रस्ताव लोगों की ओर से भी आरम्भ किया जा सकता है।

यदि 50,000 वोटरों की संख्या हस्ताक्षर करके विनय पत्र (Petition) संघ को भेजे तो संघ सभा इस विनय-पत्र को लोकमत के लिए भेज देती है। जब इस प्रकार किया हुआ प्रस्ताव बहुसंख्यक वोटरों द्वारा अनुमोदित किया जाए (कैंटनों की बहुसम्मति की इस स्तर पर कोई आवश्यकता नहीं)। तो संघ सभा के दोनों सदन तोड़ दिए जाते हैं और नए निर्वाचन करवाए जाते हैं।

नई चुनी हुई संसद उस उपकरण द्वारा पेश किए हुए संशोधन प्रस्ताव पर विचार करती है। उस प्रस्ताव के अनुसार नए संविधान का ड्राफ्ट बनाया जाता है। जब संघ सभा के दोनों सदन उसे पास कर दें तो जनता के मत ग्रहण करने के लिए और कैंटोनों की बहुसंख्या की स्वीकृति के लिए भेज दिया जाता है। यदि लोगों का बहुमत और कैंटोनों की बहुसम्मति इसे स्वीकार कर दे तो उसके अनुसार समुचित परिवर्तन लागू हो जाता है।

संविधान का आंशिक संशोधन
(Partial Amendment)

आंशिक परिवर्तन :—इस के अनुसार संविधान के कुछ विशेष भागों में परिवर्तन किया जाता है। इसकी कार्यविधि नीचे अंकित की जाती है।

(क) जब ऐसा परिवर्तन संघीय सभा या संघीय कौंसिल द्वारा आरम्भ हो :—

संविधान के किसी भाग को बदलने की ऐसी तजवीज जो संघ कौंसिल या संघ सभा की ओर से आरम्भ हो, पहले संघ सभा के दोनों सदन पास करते हैं। जनमत की बहुसंख्या और कैंटोनों की बहुसंख्या से पास हो जाने के पश्चात् यह प्रभावशाली समझी जाती है और संविधान का अंग बन जाती है।

आम तौर पर स्विस संविधान के किसी भाग में परिवर्तन करने की तजवीज़ संघ सभा की ओर से ही आरम्भ होती है और वे ही अधिक सफल सिद्ध हुई है। सन् 1848 से 1960 के 112 साल के समय में विधान सभा की ओर से 76 आंशिक परिवर्तन पेश हुए जिसमें 51 जनता और कैंटोनों की बहुसंघीय की स्वीकृति से पास होकर स्विस संविधान का अंग बन गए हैं।

(ख) जब आंशिक परिवर्तन का प्रस्ताव वोटरों की ओर से आरम्भ हो :—

यहां यह बात बतानी आवश्यक है कि जब 50,000 वोटर संविधान के किसी भाग में परिवर्तन करने के प्रस्ताव के विषय में विनय-पत्र दें तो वे अपनी तजवीज़ दो तरह से कर सकते हैं।

(1) साधारण शब्दों में हो तो इसको अनिश्चयात्मक अग्रसरता (In General Terms or Unformulative Initiative) कहते हैं।

(2) पूरे विवरण सहित या निश्चित् शब्दों में हो तो इसे निश्चयात्मक (Formulative Initiative) कहते हैं।

अनिश्चित शब्दों में की गई तजवीज़ की कार्यविधि :—

(क) जब इससे संघ सभा सहमत हो :—50 हज़ार वोटरों की ओर से आम शब्दों में की गई तजवीज़ से यदि संघ सभा के दोनों सदन सहमत हों तो सभा लोगों की मांग के अनुसार बिल का मसौदा तैयार करती है और इसके बाद यह मसौदा लोगों की और कैंटोनो की स्वीकृति प्राप्त करने के लिए भेजा जाता है, जिनकी स्वीकृति मिलने पर इसको पास समझा जाता है।

(ख) यदि संघ सभा सहमत न हो :—यदि संघ सभा लोगों की ओर से की गई अनिश्चित शब्दों वाली तजवीज़ों से सहमत न हो तो भी संघीय कौंसिल इसको लोगों की सम्मति के लिए अवश्य भेजती है। यदि लोगों का बहुमत इस परिवर्तन के पक्ष में वोट डाले तो संघ सभा अग्रसरता द्वारा की गई लोगों की मांग के अनुसार बिल का मसौदा तैयार करती है जिसको वोटरों की और कैंटोनों की स्वीकृति के लिए भेजा जाता है। ऐसी स्वीकृति मिल जाने पर आंशिक परिवर्तन को पास समझा जाता है।

अग्रसरता द्वारा तजवीज़ जब निश्चयात्मक (Formulative Initiative) शब्दों में हो।

(1) जब संसद इसके साथ सहमत हो :—अग्रसरता द्वारा निश्चित् शब्दों में लोगों की ओर से की गई मांग से संघ सभा के दोनों सदन सहमत हों तो उसकी तजवीज़ को जनता और कैंटोनों की स्वीकृति के लिए भेज दिया जाता है। इन दोनों की ओर से स्वीकृति मिलने पर वह तजवीज़ पास समझी जाती है।

(2) जब संसद इसके पक्ष में न हो :—हो सकता है कि संघ सभा ऐसी तजवीज़ से सहमत न हो तो संघ सभा के पास दो मार्ग हैं :—

(क) पहले ऐसी तजवीज़ को जिसके साथ वह सहमत नहीं है, जनता की अस्वीकृति के लिए भेज दे।

(ख) कई वार संघ सभा लोगों की तजवीज़ के साथ एक अपनी ओर से तजवीज़ (Counter Proposal) बना कर जनता और कैंटोनों के पास भेज देती है। इसके लिए भी लोगों के बहुमत और कैंटोनों की बहुसम्मति की स्वीकृति लेना अत्यावश्यक है।

ऊपर लिखे ढंग से यह स्पष्ट हो जाता है कि चाहे संसद लोगों द्वारा दी तजवीज़ से सहमत हो या न हो, संविधान में परिवर्तन की तजवीज़ जनता और कैंटोनों की स्वीकृति के लिए आवश्यक रखनी पड़ती है। इसके लिए समय भी निश्चित् कर दिया गया है। 50 हज़ार वोटरों के हस्ताक्षरों की पड़ताल हो जाने के पश्चात् तीन साल के अन्दर यह तजवीज़ लोकमत कैंटोनों की बहुसम्मति के लिए भेज देनी चाहिए।

सन् 1874 से लेकर सन् 1960 तक अग्रसरता या उपक्रम द्वारा 45 तजवीज़ें वोटरों की ओर से रखी गई है जिनमें से केवल 7 अन्तिम तौर पर पास हुई। संघ सभा की ओर से उपक्रम द्वारा की गई मांग के साथ 9 वार विरोधी प्रस्ताव (Counter Proposals) जनता के आगे रखे गए, जिनमें से लोगों ने 6 को स्वीकार किया।

पहली फरवरी सन् 1959 को स्त्रियों को वोट का अधिकार देने की संघ सभा की ओर से की गई तजवीज़ पर जनमत संग्रह से 66·7 प्रतिशत मर्द वोटरों ने भाग लिया। इस प्रस्ताव की तुलना में दो की बहुसंख्या से लोगों ने रद्द कर दिया। (दो विरोध में और एक पक्ष में, 654, 924 विरोध में 323, 306 पक्ष में)।

ऊपर बताई विधियों से यह भी पता चलता है कि स्विस लोग संघ सभा द्वारा पेश किए गए परिवर्तनों को अधिक पसन्द करते हैं। संघ द्वारा बनाई गई तजवीज़ों के 67% को जनता को स्वीकार किया। इसकी तुलना में उपक्रम द्वारा पेश की गई तजवीज़ों के 90% को अस्वीकृत कर दिया।

संवैधानिक विकास की रुचियां (Tendencies in Swiss Constitution Development) :—पिछले सौ साल में स्विस संघ सरकार की शक्तियां बहुत बढ़ गई हैं। इस समय स्विटज़रलैंड का राज्य प्रवन्ध केन्द्रीयकरण की ओर झुका हुआ दिखाई देता है। राष्ट्रीयकरण लाने की मांग सर्वप्रिय होती जा रही है।

स्विटजरलैंड में सामाजिक भलाई का राज्य स्थापित हो चुका है। सन् 1874 की समूची से दुहराई संघ सभा सरकार और भी सुदृढ़ बन गई है।

लोगों की स्वतन्त्रता में वृद्धि :—यह सब कुछ कैंटोनों की शक्तियों को बनाने के लिए जिम्मेदार है। परन्तु संघीय सरकार की शक्तियों में वृद्धि व्यक्ति की

स्वतन्त्रता के मूल्य पर नहीं हुई स्विस नागरिक को पहले की भान्ति स्वतन्त्रता के अधिकार प्राप्त हैं, वल्कि लोगों की आर्थिक स्वतन्त्रता में भी वृद्धि हुई है। काम के घण्टे नियत कर दिए गए हैं। वे रोज़गारी, वुढ़ापा, वीमारी और दुर्घटना के समय लोगों की सहायता का प्रवन्ध किया गया है।

हम यह कह सकते हैं कि लोगों की स्वतन्त्रता प्रतिदिन वढ़ रही है। यह केवल संवैधानिक परिवर्तनों का परिणाम है। सन् 1921 में परिवर्तन द्वारा लोगों ने संवैधानिक परिवर्तन करने के लिए उपक्रम का अधिकार प्राप्त कर लिया है। सन् 1921 के संशोधन से वोटरों को अनिश्चित समय के लिए और 15 सालों से अधिक समय के लिए की गई सन्धियों पर ऐच्छिक लोकमत का अधिकार मिला अव स्विटज़रलैंड की विदेश नीति भी लोगों के नियन्त्रण में है।

सन् 1949 में किए गए संवैधानिक संशोधन में संघ सभा तथा संघ कौंसिल के लिए लोगों की स्वीकृति के विना हंगामी तथा अत्यावश्यक निर्णय लागू करने असम्भव हो गए हैं। अव तक स्विस संविधान में कोई 50 संशोधन हो चुके हैं जिनके द्वारा स्विस संघ राज्य को अधिक कल्याणकारी राज्य बनाया गया है और साथ ही नागरिकों के अधिकारों तथा सुविधाओं की वृद्धि हुई है। इन संशोधनों ने स्विस संघ राज्य में केन्द्रीयकरण की वृत्ति को वढ़ाया है।

Questions

1. Discuss briefly the main features of the Swiss Constitution.
2. Describe the process of amendment in the Swiss Constitution.
3. Compare and contrast the distribution of powers in the Swiss and American federations.
4. Compare and contrast Swiss federation with American and Russian federations.

2

संघीय सरकार

(FEDERAL GOVERNMENT)

विधानपालिका, कार्यपालिका, न्यायपालिका
(Legislature, Executive, Judiciary)

स्विस संविधान के अनुच्छेद 71 (Art 71) के अनुसार संघीय विधानपालिका के दो सदन हैं—राष्ट्रीय परिषद् (National Council) तथा राज्य परिषद् (Council of States) संघ की सर्वोच्च शक्ति संघीय विधानपालिका में निहित हैं।[1] किन्तु इसका अर्थ यह नहीं है कि स्विस संघीय विधानपालिका इंगलैण्ड की संसद की भान्ति देश की सर्वोच्च संस्था है। इसकी कार्यवाही जनता के अधिकारों के विरुद्ध नहीं हो सकती और न ही इसका प्रयोग कैण्टनों के लिये अधिकारोंके किया जा सकता है। संविधान के अनुच्छेद 121 (Art. 121) के अनुसार स्विस जनता को यह अधिकार प्राप्त है कि वे किसी भी कानून को तथा संविधान में संशोधन के लिए प्रस्तावाधिकार (Initiative) पेश कर सकते हैं। इसी प्रकार अनुच्छेद 89 (Art. 89) के अनुसार लोग जनमतसंग्रह (Referendum) द्वारा विधानपालिका द्वारा पास किए गए कानूनों को अस्वीकार कर सकते हैं। इससे यह स्पष्ट है कि संघीय विधान-पालिका द्वारा पास किया गया कानून यदि लोग चाहें तो अस्वीकार कर सकते हैं।

---

1. "Without prejudice to the rights of the people and cantons (Art. 89 and 121), the supreme power in the confederation is exercised by the Federal Assembly, which is composed of two sections, that is to say (A) National Council (B) Council of States." Art. 71.

या यदि कोई कानून संघीय विधानपालिका पास न करना चाहे तो लोग प्रस्तावाधिकार (Initiative) द्वारा पास करवा सकते हैं। स्विस संविधान संघीय विधानपालिका के दोनों सदनों को समान शक्तियां तथा अधिकार प्रदान करता है। इस तरह "सर्वोच्च-सत्ता" का अर्थ यही लिया जा सकता है कि स्विस संघीय विधानपालिका द्वारा पास किया गया कानून किसी न्यायालय द्वारा अवैध (unconstitutional) घोषित नहीं किया जा सकता तथा संघीय विधानपालिका संघीय कार्यपालिका को संवैधानिक सीमाओं में कोई भी शक्ति प्रदान (delegate) कर सकती है। विशेष रूप से दूसरे महायुद्ध के दौरान संघीय कार्यपालिका को वेशुमार संकटकालीन शक्तिएं प्रदान की थी। स्विस विधानपालिका इस प्रकार एक अजीव सम्मिश्रण है। संयुक्त राज्य अमेरिका की कांग्रेस की भान्ति इसके दोनों सदन लोगों द्वारा चुने जाते हैं। इन्हें कार्यपालिका भंग नहीं कर सकती। किन्तु अमेरिका के पृथककरण के सिद्धान्त के स्विस संविधान में न होने के कारण इसे इंगलैण्ड की संसद की भान्ति संघीय कार्यपालिका को चुनने का अधिकार है। संघीय कार्यपालिका इस के प्रति उत्तरदायी भी हैं। इसके बनाए हुए कानून को न्यायालय अवैध घोषित नहीं कर सकते। रूस (U. S. S R.) की संघीय विधानपालिका की तरह इसके दोनों सदनों को समान अधिकार प्राप्त हैं। परन्तु स्विस संविधान कानून बनाने की प्रक्रिया (Process) में अमेरिका, रूस तया इंगलैण्ड के मुकाबले में, स्विस विधानपालिका के साथ-साथ स्विस जनता को भी प्रत्यक्ष अधिकार प्रदान करता है। इस कारण ह्यगफ़ (Hughes) को यह बात सच प्रतीत होती है कि स्विटजरलैण्ड में, **वास्तव में सर्वोच्च सत्ता किसी कानून को पास करने में निहित है न कि किसी लोगों द्वारा बनाई गई निश्चित संस्था में।**"[1]

राष्ट्रीय परिषद्
(National Council)

स्विस संविधान के अनुच्छेद 72 (Art 72) के अनुसार राष्ट्रीय परिषद् स्विस जनता की प्रतिनिधि सभा है जिसमें एक प्रतिनिधि 24,000 व्यक्तियों के लिए चुना जाता है किन्तु 12000 से ऊपर जनसंख्या को 24000 के बराबर ही गिना जाता है और प्रत्येक कैंटन से या आधे कैंटन से कम से कम एक प्रतिनिधि अवश्य चुना जाना चाहिए चाहे इसकी जनसंख्या 24000 से कम हो। 1919 से पहले सदस्यों का चुनाव भारत तथा इंगलैंड की भांति एक सदस्य निर्वाचन क्षेत्र (Single member Constituency) द्वारा होता था। परन्तु 1919 के संशोधन के

2. Hughes, Christopher "The Federal Constitution of Switzerland" (Oxford 1954)......p. 81.

"...The supreme power resides in the process of passing an "arrete" rather than in a definite body of people."

वाद स्विस जनता ने अनुपातिक प्रणाली (proportional system) को अपना लिया। आज इस प्रणाली अनुसार प्रत्येक कैंटन या आधा कैंटन एक निर्वाचन क्षेत्र बनाता है। प्रत्येक कैंटन में जनसंख्या अनुसार प्रतिनिधियों की गिनती निश्चित कर दी जाती है। उदाहरणतय: 1951 के आम चुनाव में जूरिच (Zurich) कैंटन को 32, बर्न (Berne) को 33, वॉड (Vaud) को 16, जिनीवा (Geneva) को 8 तथा उरी (Uri) को एक प्रतिनिधि चुनने का अधिकार मिला। 1951 में राष्ट्रीय परिषद् की सदस्य संख्या 196 थी परन्तु आज 200 है।[1]

निर्वाचन प्रणाली (Election)—स्विटजरलैंड में अनुपातिक प्रणाली (Proportional System) की सूची प्रणाली व्यवस्था (List System) को अपनाया गया है। इस प्रणाली के अनुसार प्रत्येक दल मतदाताओं को आम चुनाव के समय अपने दल के उम्मीदवारों की छपी हुई सूची भेजते हैं और सरकार द्वारा उन्हें एक खाली सूचि भी भेजी जाती हैं। चुनाव के दिन एक मतदाता बैलट वाक्स (Ballot Box) में (i) चाहे तो छपी हुई सम्पूर्ण एक दल की सूची डाल सकता है या (ii) वह उसमें से कुछ नाम काट सकता है, (iii) यदि वह चाहे तो काटे हुए नामों की जगह पर अन्य सूचिओं के नाम भर सकता है तथा (iv) यदि वह चाहे तो सरकारी खाली सूची में अपनी इच्छा से उम्मीदवारों के नाम भर सकता है। स्विस कानून के अनुसार एक उमीदवार को दो मत भी दिये जा सकते हैं परन्तु इसका प्रयोग स्विस दल नहीं कर रहे हैं। स्विटज़रलैंड में कोई उप चुनाव (Bye-election) नहीं होते। यदि कोई स्थान खाली हो जाये तो उस दल की सूची में से अगले व्यक्ति को चुन लिया जाता है। निर्वाचिन क्षेत्र बहुत बड़े होने के कारण उम्मीदवारों की गिनती, ह्यूगफ (Hughes) के अनुसार, बड़े बड़े कैंटनो में बहुत अधिक होती है। उदाहरणतय: 1951 में जूरिच (Zurich) के 32 स्थानों के लिए 304 उम्मीदवार थे। परन्तु छोटे कैंटनों में निर्वाचन केवल एक औपचारिकता (formality) है और उम्मीदवार निर्विरोध (Un-opposed) ही चुने जाते हैं।[2]

प्रत्येक पुरुष जो स्विटजरलैंड का नागरिक हो, जिसकी आयु कम से कम 20 वर्ष हो और जिसे कैंटन के मताधिकार से वंचित न किया गया हो, नैशनल परिषद् के चुनाव में भाग ले सकता है। कोई भी पुरुष 21 वर्ष से अधिक आयु का नागरिक हो, इसका सदस्य बन सकता है। लेकिन पादरी इसका चुनाव नहीं लड़

1. Peter Durrenmatt ! "Democracy and Federalism. (Switzerland present and Future, New Helvetic Society—1963) ...203

2. Hughes christopher op, cit....p. 83

सकते। स्विस संविधान इस समय यूरोप का अकेला संविधान है जिसमें स्त्रियों को मत देने के अधिकार प्राप्त नहीं। सन् 1959 में स्त्रियों को मतदान देने का प्रस्ताव जनमत संग्रह (referendum) में लगभग 6,55,000—323000 मतों से रद्द हो गया। सन् 1962 में भी ऐसा प्रयास असफल रहा किन्तु कुछ फ्रांसीसी कैंटनो Vaud, Neuchatel and Geneva—में स्त्रियों को मतदेने का अधिकार प्राप्त हो गया है।[1]

कार्यकाल तथा अधिवेशन (Duration and Sessions)—राष्ट्रीय परिषद् का चुनाव चार वर्ष के लिए होता है। इसे उस स्थिति के बिना भंग नहीं किया जा सकता, जब संविधान के पूर्ण संशोधन के विषय में दोनों सदनों एक दूसरे से सहमत नहीं। प्रत्येक 4 वर्ष के बाद अक्तूबर मास के अन्तिम रविवार को राष्ट्रीय परिषद् का चुनाव होता है। प्रतिवर्ष इस सदन की मार्च, जून, सितम्बर और दिसम्बर में बैठकें होनी आवश्यक हैं। परन्तु यदि आवश्यकता पड़े तो संघीय परिषद् सदन का अधिवेशन कितनी ही वार बुला सकती है। अधिवेशन प्रायः छोटे छोटे होते हैं।

परिषद का अध्यक्ष (Presiding officer of the National Council)—राष्ट्रीय परिषद स्वयं अपना अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष एक वर्ष के लिए चुनती है। अध्यक्ष, अन्य देशों के विधानपालिका के अध्यक्षों की भांति सदन की मर्यादा बनाये रखने, सदस्यों के व्यक्तिगत तथा सदन के सामूहिक विशेष अधिकारों की रक्षा करता है। किसी प्रस्ताव पर यदि सदन में दोनों पक्षों में बराबर मत हों तो अध्यक्ष को मत होता है परन्तु जब परिषद् समितियों का चुनाव करती है तो वह एक साधारण सदस्य की भांति ही मत देता है। ब्रिटेन के समान उसे अपने पद के लिए कोई विशेष वेतन नहीं मिलता है।

परिषद् में बाद विवाद (Debates in the National Council) :—प्रसिद्ध आलोचक के० सी० व्हीयर (K. C. Wheare) के अनुसार **स्विटजरलैंड की राष्ट्रीय परिषद् को संसार का सबसे अधिक व्यवहारिक सदन है** (The national council of Switzerland is the most business like lagislative Chamber in the world) राष्ट्रीय परिषद् शांति पूर्वक ढंग से काम करने वाली संस्था है। वाद विवाद बहुत सभ्य रूप से होता है। न किसी बात की अधिक प्रशंसा की जाती है और न ही किसी बात का संस्वर खण्डन किया जाता है औसतन स्विस विधायक बड़ा ही योग्य अभावुक तथा वास्तविकता को समझने वाला होता है। विधायक जर्मन, फ्रेन्च, इटालियन तथा रोमांश भाषाओं में से किसी भी भाषा में भाषण दे सकता हैं परन्तु फ्रेन्च तथा जर्मन भाषा का प्रयोग अधिक होता है।

---

1. Strong C. F. : 'Modern Political Constitutions'...p. 175.

विरोधी दल का अभाव (Absence of opposition party in the National Council) :—स्विटजरलैंड के निचले सदन की एक विशेषता यह है कि वहां विरोधी दल का अभाव है। इसका मुख्य कारण यह है कि वहां पर न ही तो इंगलैंड की भांति संसदीय सरकार है और न ही अमेरीका की भांति अध्यक्षीय। क्योंकि राष्ट्रीय परिषद् को अविश्वास का प्रस्ताव पास करके संघीय कार्यपालिका को पदच्युत करने का अधिकार नहीं है और क्योंकि वहां पर प्रत्यक्ष प्रजातन्त्रीय पद्धति का बार बार प्रयोग होता है, विधान मंडल में विरोधी दल की आवश्यकता ही नहीं समझी जाती है। सदन में सीटें दलों के आधार पर निश्चित नहीं की जाती बल्कि वे कैंटनों के अनुसार बैठते हैं। न तो मन्त्रियों के लिए कोई सीट निश्चित होती है और न ही विरोधी दल की।

राज्य परिषद् (The Council of State) :—राज्य परिषद् स्विटजरलैंड की संघीय विधान सभा का ऊपरी सदन है। इसकी बनावट लगभग अमेरीका की कांग्रेस के ऊपरी सदन सैनेट जैसी है। प्रत्येक कैंटन दो और प्रत्येक अर्ध कैंटन इस सदन में एक सदस्य भेजता है। (इस समय स्विटजरलैंड में 19 कैंटन तथा 6 अर्ध कैंटन हैं।) इसलिए राज्य परिषद् की कुल सदस्य संख्या 44 है।

चुनाव अथवा कार्यकाल (E ection and Term) :—राज्य परिषद् के सदस्यों का कार्यकाल एक समान नहीं है। विभिन्न कैंटनों के सदस्य विभिन्न समय के लिए चुने जाते हैं। कुछ कैंटनों द्वारा तो एक वर्ष के लिए चुने जाते हैं जबकि कुछ द्वारा 4 वर्ष के लिए। सामान्यतया उनका कार्यकाल 3 वर्ष होता है। दो कैंटनों में राज्यपरिषद् के सदस्यों का कार्यकाल समाप्त होने से पूर्व वापिस बुलाने की अनुमति है।

चुनाव की विधि भी अलग अलग कैंटनों में अलग अलग है। प्रत्येक कैंटन अपने कानूनों द्वारा अपनी राज्यपरिषदों की चुनाव विधि निर्धारित करता है। कुछ कैंटनों में राज्यपरिषद् के सदस्य कैंटनों के विधानमण्डलों द्वारा चुने जाते हैं परन्तु अधिकांश कैंटनों में उनका चुनाव जनता करती है।

अधिवेशन (Sessions) :—राज्यपरिषद् की वर्ष में एक बार बैठक होती है। बैठक का दिन स्थायी आदेश द्वारा निर्धारित किया जाता है। संघीय परिषद् द्वारा या राज्यपरिषद् के सदस्यों अथवा पांच कैंटनों की मांग पर इसका विशेष अधिवेशन बुलाया जा सकता है।

अध्यक्ष (Presiding officer) :—राज्यपरिषद् प्रत्येक अधिवेशन के लिए अपना एक अध्यक्ष अथवा एक उपाध्यक्ष चुनती है। परन्तु अध्यक्ष और उपाध्यक्ष दोनों एक ही कैंटन से नहीं हो सकते। इन दोनों पदों पर एक से अधिक वर्ष तक लगातार एक ही कैंटन के सदस्यों को नहीं चुना जा सकता। अध्यक्ष के अधिकार अन्य अध्यक्षों जैसे ही हैं।

वाद-विवाद (Debates) :—राज्यपरिषद् के वाद विवाद भी राष्ट्रीय परिषद्

की भांति निष्ठा तथा नियमपूर्वक होते हैं तथा सदन की कार्यवाहियां बड़ी क्षमतापूर्ण तथा भावना से रहित होकर की जाती हैं। सदस्य किसी भी राष्ट्र भाषा में भाषण दे सकते हैं।

संघीय विधान सभा की शक्तियां (Powers of the Federal Assembly) :—स्विस संघीय विधान सभा को राष्ट्र के प्राय: सभी विषयों पर मननात्मक और विधायी शक्तियां प्राप्त हैं जो-कि संविधान द्वारा संघीय क्षेत्र अधिकारों में निश्चित किए गए हैं और जिन्हें विशेष रूप से अन्य किसी संघीय सरकार को नहीं सोंपा गया है। इस विधानपालिका की शक्तियों को साधारणतया निम्नलिखित भागों में वांटा जा सकता है।

वैधानिक शक्तियां (Legislative powers) :—संविधान के अनुच्छेद 84 के अनुसार निम्नलिखित वैधानिक तथा वित्तीय अधिकार इस सदन को प्राप्त हैं :—

(1) यह सब संघीय कानून तथा अध्यादेश पास करती है।

(2) कैंटनों की क्षेत्रीय एकता तथा उनके संविधानों की रक्षा, देश की आन्तरिक सुरक्षा बनाए रखने के लिए कानून पास करती है।

(3) देश की बाह्य सुरक्षा के लिए ; स्वतन्त्रता और राष्ट्रीय निष्पक्षता के लिए कानून बनाती है।

(4) संघीय संविधान के अनुपालन को सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक कानून पास करती है।

(5) राष्ट्र का वार्षिक बजट पास करती है। राज्य के लेखाओं का नियोजन करती है। कैंटनों को ऋण लेने की अमुमति देती है। परन्तु क्योंकि स्विटजरलैंड में पग पग पर प्रत्यक्ष प्रजातन्त्रीय पद्धति का प्रयोग होता है, संघीय विधान सभा द्वारा पास किए गए किसी भी कानून पर जनता का मत जानने के लिए, 3000 नागरिक या 8 कैंटन जनमत संग्रह मांग सकते हैं।

कार्यपालिका अधिकार (Executive powers) :—संघीय विधान सभा को कार्यपालिका तथा प्रशासनिक क्षेत्र में भी कुछ महत्वपूर्ण शक्तिया प्राप्त हैं। जैसे :—

(1) संघीय परिषद के सदस्यों संघीय न्यायपालिका के सदस्यों, नागरिक सेवा के चांसलर अथवा स्थायी अध्यक्ष और युद्ध को दशा अथा खतरे में सर्वोच्च सेनापति का निर्वाचन करती है।

(2) सभी संघीय पदों पर अधिकारियों का चुनाव या नियुक्तियां विधान सभा का क्षेत्र अधिकार है।

(3) संघीय विभागों के सदस्यों, संघीय दूतावास के सदस्यों के वेतन तथा भत्ते और स्थायी संघीय पदों के भत्ते वेतनादि विधान सभा निर्धारित करती है।

(4) यह युद्ध की घोषणा करती है तथा अन्तर्राष्ट्रीय सन्धि करती है।

(5) सिविल सेवाओं की गतिविधियों की देखरेख करती है।

(6) संघीय सेना पर नियन्त्रण रखती है।

(7) संघीय पदाधिकारियों के प्रशासकीय विवादों और क्षेत्र अधिकार के झगड़ों का निर्णय करती है।

(8) संघीय न्यायपालिका के काम की देखभाल करती है।

(9) कैंटनों द्वारा आपस में या वाह्य राज्यों के साथ की गई सन्धियों का संघीय विधान सभा द्वारा अनुमोदन आवश्यकता होता है।

न्यायक अधिकार (Judicial powers) :—यद्यपि वर्तमान संविधान में संशोधनों के कारण स्विस विधान सभा के न्यायक अधिकार बहुत कम कर दिए गए हैं। परन्तु फिर भी इसके पास कुछ महत्वपूर्ण न्यायक अधिकार हैं। इनमें उल्लेखनीय हैं :—

(1) यह जनता की याचिकाओं पर निर्णय करती है।

(2) इसे क्षमादान करने तथा सजा घटाने का विशेष अधिकार है। क्षमा दान दोनों सभाओं की संयुक्त बैठक देती है परन्तु सजा घटाने का काम दोनों परिषदें अलग अलग बैठकों में करती हैं।

(3) संघीय न्यायपालिका के न्यायाधीशों का चुनाव करती है।

(4) इसे प्रशासनिक विवादों (Administrative Disputes) को सुनने का अधिकार है। यह फडरल कौंसल के निर्णय के विरुद्ध अपील सुनती है।

(5) संघीय पदाधिकारियों के बीच अधिकार क्षेत्र सम्बन्धी विवादों पर न्यायिक निर्णय देती है।

(6) यह न्यायिक कार्यों की देख-रेख भी करती है।[1]

संविधान संशोधन करने का अधिकार (Power to amend the Swiss Constitution) :—संविधान के संशोधन की विधि और प्रक्रिया का संक्षिप्त विवरण पहले किया जा चुका है। कोई भी संवैधानिक संशोधन बिना विधान सभा की स्वीकृति के नहीं हो सकता। यदि दोनों सदनों में से एक सदन भी संशोधन के पक्ष में नहीं हो तो उक्त संशोधन सर्वसाधारण के निर्णय के लिए प्रस्तुत किया जाता है और उनसे पूछा जाता है कि वे संशोधन के पक्ष में हैं अथवा नहीं। यदि सर्वसाधारण का बहुमत

---

1. "The federal Assembly still retains important judicial powers. These were appreciably curtailed in 1874 in favour of the federal Tribunal, but they still comprise the right to examine and to settle petitions against administrative decisions of the Federal Council and the conflicts of power between federal authorities" (Rappard William E. : The Government of Switzerland, p. 62).

संशोधन के पक्ष में हो तो संघीय विधानसभा के नए चुनाव होते हैं। नवनिर्वाचित विधानसभा आवश्यक संशोधन पास करती है जो कि अन्त में जनता तथा कैण्टनों की स्वीकृति के लिए भेजा जाता है।

उपक्रम द्वारा भी स्विस संविधान में संशोधन किया जाता है। ऐसी स्थिति में भी विधानसभा ही संशोधन को अन्तिम रूप देती है।

संघीय विधान सभा में समितियों का प्रयोग

(Use of Committies in the Federal Assembly)

दोनों ही सदनों में कार्यक्रम का अधिकतर प्रश्नों को पहले समितियों के सुपुर्द कर दिया जाता है समितियों में सभी दलों का प्रतिनिधित्व होता है। जब ये समितियां एक मत निर्णय पर पहुंचती हैं तो वे एक रिपोर्टर चुनती है जो उनके दृष्टिकोण को सम्पूर्ण सदन के सामने रखता है। महत्वपूर्ण प्रश्नों के सम्बन्ध में दो रिपोर्टर नियुक्त किए जाते हैं, जिनमें से एक फ्रासीसी भाषा बोलने वाला तथा दूसरा जर्मन भाषा बोलने वाला होता है। चूंकि ऊपरी सदन में सदस्यों की संख्या बहुत कम होती है अतः प्रत्येक सदस्य के पास दूसरे सदन के सदस्य की तुलना में अधिक समिति कार्य होता है।

कार्यप्रणाली (Procedure) – स्विस मण्डल के समक्ष जितने भी प्रस्ताव आते हैं, वे प्राय: दो प्रकार के होते हैं :—

प्रशासन सम्बन्धी विधेयक तथा अन्य विधेयक प्रशासन विधेयक वे होते हैं जिन की अपने कर्त्तव्यों को पूरा करने के लिए कार्यपालिका आवश्यक समझती है। ऐसे प्रस्तावों की रूप रेखा संघीय परिषद तैयार करती है और वह ही संसद में उन्हें पेश करती है। ऐसे प्रस्ताव सदन की साधारण स्वीकृति से सम्बन्धित समिति के पास भेज दिए जाते हैं। प्रशासनिक विधेयकों के अतिरिक्त सभी विषयों से सम्बन्धित विषयों पर बिल आदि कोई भी संसद सदस्य पेश कर सकता है। ये बिल दो प्रकार के होते हैं।

पोस्टयूलेट (Postulato) **अथवा मोशन** (Motion)—पोस्टयूलेट वह प्रार्थना होती है जो एक संसद सदस्य कार्यकारिणी परिषद को किसी विशेष समस्या के सम्बन्ध में भेजता है। विधान सभा का कोई भी सदन जब इसे स्वीकृति दे दे तो कार्यकारिणी परिषद् को इस पर विचार करना पड़ता है। पोस्टयूलेट को पास करने के लिए एक सदन की स्वीकृति की आवश्यकता होती है परन्तु मोशन को पास करने के लिए दोनों सदनों का बहुमत चाहिए, कि वह उसके अनुसार विधेयक का प्रारूप तैयार करके संघीय असेम्बली में लाए उसके पास होने पर फेडरल कौंसिल के लिए यह आवश्यक हो जाता है मोशन एक प्रकार की मांग होती है जिसमें निश्चित सुझाव होते हैं।

दोनों सदनों के आपसी सम्बन्ध (Mutual Relationship between two House)—स्विस संघीय सभा की एक मुख्य विशेषता इसके दोनों सदनों के समान

शक्तियां हैं।

अन्य देशों की विधान पालिकाओं के विपरीत जहां विधेयक को पहले एक सदन पारित किया जाता है और फिर दूसरे सदन में, स्विटज़रलैंड में बिल दोनों सदनों में एक साथ प्रस्तुत होते हैं। यहां तक कि वित्तीय बिल भी ऊपरी और निचले सदन दोनों में पेश हो सकता है।

प्रत्येक स्तर के आरम्भ में दोनों सदनों के सभापति सहमति के आधार पर कार्य विभाजन कर लेते हैं। उदाहरणार्थ जब साधारण बजट पर राष्ट्रीय परिषद में वाद-विवाद होता है तो राज्य परिषद में संघीय रेलों के बजट पर वाद-विवाद होता है। यदि किसी विचाराधीन विषय पर दोनों सदनों के बीच मतभेद उत्पन्न हो जावें, तो उस प्रश्न को दोनों सदनों के बराबर सदस्यों की पंच समिति के सुपुर्द कर दिया जाता है। यदि फिर भी कोई सहमति पूर्ण समझौता न हो तो उस प्रश्न को समाप्त कर दिया जाता है। गतिरोध बहुत ही कम होते हैं और जब कभी मतभेद उत्पन्न हुआ हैं तो दोनों सदनों के बीच मान्य समझोता हो गया है।

दोनों सदनों में गतिरोध कम होने के कुछ कारण हैं। पहला कारण यह हैं कि राज्य परिषद् राष्ट्र परिषद् के प्रति संकुचित विचार नहीं रखती क्योंकि यह उदार-वादी सदन है। दूसरे स्विटज़रलैंड में प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र होने के कारण अंतिम अधिकार जनता के हाथ में सुरक्षित हैं। तीसरे स्विटजरलैंड में बहुसंख्यक दल और अल्पसंख्यक दल नहीं है। जिसके राजनैतिक कारणों से कोई भी गतिरोध नहीं होता है।

समालोचना (Valuation)—स्विटजरलैंड की संघीय विधान सभा के उपर लिखित विचित्र तत्वों के कारण पश्चिमी संविधान कार इस विधानमण्डल की रचना तथा शक्तियों की समालोचना करते हैं। उनका कहना है कि अनुपातिक प्रतिनिधित्व पद्धति के अनुसार निचले सदन का चुनाव कराना, स्विटजरलैण्ड की एकता के लिए बड़ा लाभदायक रहा है क्योंकि किसी भी अल्पसंख्यक श्रेणी को यह शिकायत नहीं कि उन्हें संघीय विधान सभा में प्रतिनिधित्व नहीं मिला परन्तु उस पद्धति में जो अवगुण हैं उन्होंने स्विटजरलैण्ड के राजनैतिक जीवन को अस्थिर बना दिया है। रेपर्ड (Rappard) ने फेडरल असेम्बली की आलोचना करते हुए कहा कि "स्विटजरलैंड में वास्तविक राज्य-शक्ति केवल एक तिहाई जनता के हाथों में आ गई है।[1]"

स्त्रियों को मताधिकार न देने को भी प्रजातन्त्रीय दृष्टिकोण से उचित नहीं समझा जाता। ऊपरी सदन में कैन्टनों के प्रतिनिधियों का अलग अलग सेवा काल और वेतन भी अनुचित हैं।

---

1. "Although the Swiss unanimously considered themselves as living democratically under a regime of universal suffrage, they are actually ruled by much less than a third of the population." (Rappard William E. The Government of Switzerland, p. 37).

कुछ लेखक स्विस संविधान सभा को संसार की सब से कम शक्तिशाली विधान सभाओं को है, इसीलिए नहीं कि संविधान में इसके अधिकार कम है बल्कि इसलिए भी कि इसकी कानूनी शक्ति के ऊपर लोकनिर्णय व प्रस्तावाधिकार की दुधारी तलवार लटकती रहती है। यह बात भी उल्लेखनीय है कि अन्य राज्यों, विशेषकर कैनेडा, आस्ट्रेलिया व भारत में दूसरे सदन की शक्तियां प्रथम सदन से बहुत कम हैं किन्तु स्विटजरलैण्ड में भी दोनों सदनों की शक्तियां समान है।

इस दृष्टि से सी. एफ़ स्ट्रांग (C. F. Strong) के अनुसार **स्विटजरलैण्ड की असेम्बली विचित्र है।**[1]

इसके अतिरिक्त स्विस विधान सभा का कार्यकारिणी परिषद पर कोई अधिकार नहीं। **यदि फैडरल असैम्बली मन्त्रियों का बहुमत से विरोध करे तब भी उन्हे त्याग-पत्र नहीं देना पड़ता।**[2]

अन्त में ब्राईस के अनुसार स्विस संसद सदस्यों में अन्य संसद सदस्यों के मुकाबले में अधिक गुण पाए जाते हैं वे ठोस चतुर तथा अभावुक होते हैं। वे प्रश्नों के प्रति व्यावहारिक और सामान्य वृद्धि का दृष्टिकोण अपनाते हैं इसलिए कहा जाता है कि स्विटज़रलैण्ड की विधानपालिका संसार की अन्य विधानपालिकाओं में सवसे अधिक कार्यकुशल विधायी संस्था है।

संघीय सभा की शक्ति का पालन (Decline in the powers of the Federal Assembly)—अन्य देशों को विधानपालिकाओं की भांति स्विटजर-लैण्ड में भी कुछ समय से कार्यपालिका की तुलना में विधानपालिका की शक्ति धीरे-धीरे कम होती जा रही है इस सम्बन्ध में रेपर्ड (Rappard) ने लिखा है कि **"आज संघीय सभा के समस्त वैधानिक परमाधिकारों** (Prerogatives) **के होते हुए भी नेतृत्व प्रत्यकतः संघीय परिषद के हाथ में पहुंच गया हैं।"**[3] राजनीतिक शास्त्र के छात्र यह भली प्रकार जानते हैं कि इंग्लैण्ड में भी संसदीय सर्वोच्चता का सिद्धान्त ही रह गया है। वास्तविक शक्ति मन्त्रिमण्डल के पास पहुंच गई है। ज्यों-ज्यों औद्योगिक तथा आर्थिक विकास होता जा रहा है यह प्रवृत्ति और भी बलवती होती जा रही है। स्विटजरलैण्ड में संघीय सभा की शक्तियों के पतन का एक और कारण उपक्रम तथा जनमत संग्रह का अधिक प्रयोग है।

---

1. "The Swiss legislature, like the Swiss executive is unique : it is the only legislature in the world, the powers of whose upper chamber are in no way different from those of the lower."

(Strong C.F. Modern Constitutions, p. 206)

2. "Parliamentary criticism of the government, however, does not lead to the resignation of the Federal Council or of any of its members ......" (Marx F.M. : Foreign Government : p. 377.)

3. Rappard William E. : op. cit. p. 66.

सघीय परिषद
(Federal Council)

संघीय परिषद का संगठन (Organisation of Federal Council)—
प्रो. मैसन (Mason) के मतानुसार स्विस संविधान निर्माताओं ने संयुक्त राष्य अमेरिका की एकल कार्यपालिका (Single Executive) की प्रथा को नहीं अपना या क्योंकि उनके विचार मे यह कार्यपालिका परिषद की सरकारों से स्नेह रखने वाली जनता के विरुद्ध है।"[1] इस कारण उन्होंने स्विटजरलैण्ड में वहुसंख्यक कार्य-पालिका (Plural or collegial executive) को अपनाया है। स्विस संविधान के अनुच्छेद 95 तथा 96 के अनुसार संघ की सर्वोच्च कार्यपालिका शक्ति सात सदस्यों की संघीय परिषद (Federal Council) में निहित हैं।"[2] इन सदस्यों का चुनाव संघींय विधानपालिका के दोनों सदन संयुक्त वैठक में चार वर्ष के लिए करते हैं। संवि-धान अनुसार किसी भी कैन्टन से एक से अधिक सदस्य संघीय परिषद में नहीं चुना जा सकता। इन सदस्यों को दुवारा चुने जाने का अधिकार प्राप्त है। यदि कोई सदस्य दुबारा चुनाव लड़ता है तो वह अक्सर चुना जाता है। इस प्रकार साधारणत: संघीय परिषद का एक मन्त्री लगातार 10 वर्ष के लिए चुना जाता है। कई सदस्य 20 वर्ष तक भी चुने जाते हैं। और कई व्यक्ति 29 वर्ष से अधिक वर्षों तक इस परिषद के सदस्य रहे,[3] जैसे साइनर गिस्प मोती (Signor Giuesppe Motto) 1911 से 1940 तक 30 वर्ष लगातार परिषद का सदस्य रहा। इसी कारण 1848 से 1967 तक केवल 24 सदस्य कार्यकारिणी परिषद Federal Council) के सदस्य चुने गए हैं।

सदस्यों के निर्वाचन के वारे में दो तीन अलिखित नियम अर्थात प्रथाएं प्रचलित है। पहली प्रथा यह है कि ज्यूरिच (Zurich), वर्न (Berne), वांड (vaud) के एक एक प्रतिनिधि सदा ही संघीय परिषद में चुने जाते हैं। दूसरी प्रथा यह है कि कम से कम दो प्रतिनिधि फ्रांसीसी स्विटजरलैण्ड से चुना जाते हैं। तीसरी प्रथा यह है कि परिषद् वनाने वाले चारों मुख्य दलों को परिषद में समान प्रतिनिधित्व मिलता है। जैसा कि यदि ज्यूरिच (Zurich) कैन्टन का समाजवादी सदस्य किसी कारण हट

---

1. Mason, John Brown : "Switzerland"... ...p. 373.
"The framers of the constitution rejected the American precedent of a single elected exponent of the executive power as contrary to the ideas of the Swiss people, who were attached to government by Councils and opposed to personal pre-eminence."

2. "The supreme directing and executive power in the confederation is exercised by a federal council of seven members." Art. 95.

3. Peter Durrenmatt : "Democracy and Federalism"......p. 24.

जाता है तो उसके स्थान पर उसी दल का एक और सदस्य चुना जाएगा। सन् 1943 में दलों की परिषद में संख्या इस प्रकार थी—(i) उदार दल (Liberal Party) 3, (ii) कैथोलिक (Cotholics) 2, (iii) किसान (Farmers) 1, तथा समाजवादी (Socialists) इसी प्रकार 1960 के बाद दलों का प्रतिनिधित्व स्थिति बदल जाने पर इस प्रकार हो गया—उदार दल 2, अनुदार क्रिसचियन दल 2, समाजवादी लोकतन्त्र दल 2, तथा किसान मजदूर और नागरिक दल (The peasents, Artisan aud Citizens party)।[1] इस प्रकार मेसन (Mason) सच ही कहता है कि स्विस संघीय परिषद में **"एक सन्तोषजनक स्थानीय तथा भाषायी प्रतिनिधित्व की व्यवस्था है।"[2]**

कार्यकारिणी परिषद के सदस्य संघ कैन्टनों की सरकार के अधीन अथवा निजी प्रकार का अन्य कोई पद धारण नहीं कर सकते और न ही अन्य व्यवसाय कर सकते है वे संघीय विधान सभा के दोनों सदनों में बैठ सकते हैं और उनकी कार्यवाही में भाग ले सकते है। किन्तु चूंकि वे उनके सदस्य नहीं होते, उन्हें किसी भी प्रश्न पर विधानपालिका के किसी भी सदन में मतदान में भाग लेने का अधिकार प्राप्त नहीं है इस समय प्रत्येक कार्यकारिणी परिषद के सदस्य को 48000 र्मांक वार्षिक वेतन मिलता है। यह वेतन अन्य देशों के मन्त्रियों के वेतन तथा भत्तों से बहुत कम है।

प्रधान और उपप्रधान (Chairman and vice chairman)—संघीय विधान सभा प्रतिवर्ष कार्यकारिणी परिषद के सदस्यों में से एक को प्रधान और दूसरे को उप-प्रधान नियुक्त करती हैं। कार्यकारिणी परिषद का प्रधान ही स्विस संघ का प्रधान माना जाता है। संविधान में स्पष्ट रूप से इस बात को अस्वीकृत किया गया है कि प्रधान तथा उप-प्रधान का पुन: निर्वाचन हो परन्तु एक संवैधानिक प्रथा के अनुसार उप प्रधान अगले वर्ष प्रधान चुन लिया जाता है। इस प्रकार दोनों पदों पर कोई सदस्य स्थायी रूप से नहीं रहते थे।

स्विस कार्यकारिणी परिषद का अध्यक्ष राज्य के भीतर तथा विदेशी सम्बन्धों में राज्य का नाम मात्र अध्यक्ष होता है। वह कार्यकारिणी परिषद की बैठकों का सभापतित्व करता है। उसे आवश्यकता पड़ने पर कार्यकारिणी परिषद में निर्णयक मत देने की शक्ति भी प्राप्त हैं। इनके अतिरिक्त प्रधान को कोई महत्वपूर्ण संवैधानिक शक्तियां प्राप्त नहीं है। वह अन्य राज्यों के अध्यक्षों की भान्ति न तो अधिकारियों की नियुक्तियां करता है, न उसे विधेयकों पर प्रतिषेध का अधिकार है। वह कोई कूटनीति वार्ता नहीं चला सकता। उसकी वास्तविक शक्तियां तो केवल कार्यकारिणी

1. Ibid : p. 205.

2 Mason John Brown : Switzerland from Foreign Governments." (Prentice Hall 1949)......p. 373.

"Thus a satisfactory regional and linguistic representation is assured."

परिषद के सदस्य रूप में एक विभाग का अध्यक्ष होने के नाते हैं।

संक्षेप में **"उसके पद का कोई राष्ट्रीय महत्व नहीं है उसका न तो कोई विशेष अधिकार है और न ही विशेष प्रभाव।"**[1] चूंकि इस पद के साथ नाम मात्र की प्रतिष्ठा जुड़ी हुई है, अतः सम्भव है कि स्विस नागरिक अपने अध्यक्ष का नाम भूल जाए यद्यपि राष्ट्रीय परिषद के सदस्यों के नाम याद रखेंगे।[2] ब्रुक्स का मत इससे भिन्न है। उसके अनुसार संघीय अध्यक्षता यथेष्ट प्रभावशाली है और वह देश में राजनैतिक उद्यम के लिए खुला सबसे प्रमुख पद है।[3] डा. मनरो (Munro) में स्विटजरलैण्ड की संघीय परिषद के सभापति के अधिकारों का वर्णन करते हुए कहा है कि **"वह संघ का नाममात्र का प्रधान होता है और अनेक अवसरों पर संघ का प्रतिनिधित्व करता है।** परन्तु परिपाटी वह एक निरीक्षक की हैसियत पर पहुंच गया है जो भिन्न शासकीय विभाग के काम की देखभाल के लिए उत्तरदायी होता है और परिषद उसे अपने नाम पर काम करने का अधिकार दे सकती है परन्तु सभा पति का काम तभी मान्य होता है जब संघीय परिषद उसका अनुमोदन कर दे। वह किसी भी प्रकार से प्रधानमन्त्री नहीं होता।"

कार्यकारिणी परिषद की शक्तियां और उसके कर्तव्य (Powers and Functions of the Federal Council)—स्विस फेडरल कौन्सिल को न केवल कार्यपालिका और प्रशासन सम्बन्धी ही शक्तियां हैं बल्कि विधायी और न्यायिक क्षेत्रों में भी काफी शक्तियां प्राप्त हैं। इन शक्तियों का निम्न शीर्षकों के अन्तर्गत वर्णन किया जा सकता है।

(1) **कार्यपालिका शक्तियां** (Eecutive powers)—कार्यकारिणी परिषद स्विटज़रलैंड की सर्वोच्च कार्यपालिका सत्ता होने के कारण संघीय कानूनों को लागू करती है सेना नियन्त्रण करती है विदेशी सम्बन्धों का संचालन करती है और उन सभी अधिकारियों की नियुक्ति करती है जिन्हें संघीय विधान सभा नहीं चुनती।

कार्यकारिणी परिषद प्रति वर्ष संघ सरकार का बजट तैयार करती है और यही बजट वित्त विभाग अध्यक्ष कार्यकारिणी परिषद द्वारा बाद के असेम्बली के दोनों सदनो के सामने पेश किया जाता है। बजट पास हो जाने पर कार्यकारिणी परिषद उसके अनुसार आय एकत्रित कराने और व्यय की देखरेख के लिए उत्तरदायी है। कार्यकरिणी परिषद प्रतिवर्ष संघीय विधान सभा के दोनों सदनों के सामने विदेशी तथा

---

1. "His office has no true national significance. It confers no special privileges, nor any particular influence." (Rappard William E. "The Government of Switzerland" p. 379.)

2. Mason John Brown, op. cit. ......p. 374.

3. Brooks R.C. "Government and Politics of Switzerland"........ p. 110.

आन्तरिक विषयों के बारे में रिपोर्ट पेश करती है और इस रिपोर्ट पर दोनों सदन ध्यान पूर्वक विचार करते हैं।

इसके अतिरिक्त परिषद कैंटनों के संविधानों का पालन करती है, संघीय कानूनों को लागू कराने के लिए कैंटन सरकारों पर नियन्त्रण रखती है कैन्टन द्वारा आपस में अन्य देशों के साथ की गई संधियों का परिक्षण करती है ताकि उनका अनुमोदन लिया जा सके इत्यादि।

(2) **विधायी शक्तियाँ** (Legislative Powers)—वैसे तो क्योंकि कार्यकारिणी परिषद के सदस्य संघीय विधान सभा के सदस्य नहीं होते अतः उन्हें प्रत्यक्ष रूप से विधायी अधिकार प्राप्त नहीं परन्तु फिर भी परिषद इस क्षेत्र में महत्वपूर्ण भूमिका अदा करती है। रेपर्ड Rappard) ने यह लिखा है कि **"सबसे उतरदायी और सबसे प्रभावशाली कार्य तथा कथित विधानमण्डल का नहीं प्रत्युत कार्यपालिका का है। व्यवहार में संघीय परिषद अधि-शासनिक और प्रशासनिक कृत्यों के साथ ही साथ महत्वपूर्ण विधायी कृत्य भी करती है।**[1] परन्तु इसका यह कदापि अर्थ नहीं है कि स्विस संघीय परिषद ने इंगलैंड की मन्त्रिपरिषद की भांति संसद के अधिकारों पर कब्जा कर लिया है। फेडरल कौंसिल विधि-निर्माण नहीं करती वलिक इस कार्य में सक्रिय भाग लेती है। **यदि इसका परामर्श संघीय सभा न माने तो यह बुरा नहीं मानती। मनरो** (Munro) **के शब्दों में फेडरल कोंसिल के सदस्य अपने अभिमान की परवाह नहीं करते विधायिका के निर्णय अथवा इच्छा का पालन करते हैं।**[2] उसके वैधानिक कार्य निम्नलिखित है :—

(1) वे अपनी इच्छा से या संघीय विधान सभा की प्रार्थना पर विल तैयार करते है तथा उन्हें पेश करते हैं।

(2) यद्यपि उन्हें सभा के किसी सदन मतदान का अधिकार नहीं होता फिर भी वे दोनों सदनों की कार्यवाही में भाग लेते हैं और अपने सामान्य ज्ञान, बुद्धिमत्ता तथा अनुभव से विधान सभा में प्रस्तुत समस्याओं पर काफी प्रभाव डालते है। कभी-कभी तो इन विषयों में कार्यकारिणी परिषदों का काफी प्रभाव होता है।

(3) गैर-सरकारी सदस्यों द्वारा पेश किए गए विलों पर जब उनका मत प्राप्त किया जाता है तो वे उनपर अपना मत देते हैं। वस्तुतः परिषद के सदस्यों द्वारा

---

1. "The most responsible and the most influential work is not that of the so-called legislature, but of the executive. In actual truth and in contrast to the constitutional fiction, the federal Council thus exercises legislative as well as executive and administrative function". (Rappard William E. op. cit. p. 84).

2. "They pocket their pride and obey the will of the Legislative bodies with much grace as they can must"(Munro, W.B. Governments of Europe, p. 783).

विचार किए विना कोई भी विल विधान मंडल में नहीं आता।

(4) इसके अतिरिक्त कार्यकारिणी परिषद् को संघीय कानूनों को लागू करने के लिए वहुत से विनिमय निकालने पड़ते हैं।

(3) न्यायिक शक्तियां (Judcial Powers) :—इस परिषद् की कुछ न्यायिक शक्तियां भी है। पहले तो कार्यकारिणी परिषद् ही संवैधनिक कानूनों से सम्बन्धित प्रश्नों के बारे में उठने वाले विवादों अथवा प्रवादों का निर्णय किया करती थी। किन्तु कुछ वर्ष पूर्व यह कार्य संघीय न्यायालय के अधिकार क्षेत्र में आ गया। पहले कार्यकारिणी परिषद् संघ के मुख्य प्रशासनिक न्यायालय का कार्य भी करती थी। किन्तु इस क्षेत्र में भी अव इसका अधिकार क्षेत्र वहुत सीमित रह गया है। 1914 के संवैधानिक संशोधन द्वारा प्रशासनिक न्याय के लिए एक संघीय न्यायालय की व्यवस्था की गई। वाद में ऐसा न्यायालय तो स्थापित नहीं किया गया परन्तु यह अधिकार क्षेत्र भी नियमित संघीय न्यायालय को सौंप दिया। इस समय कार्यकारिणी परिषद् के न्यायिक कार्य ये हैं :—

(1) कैंटनों द्वारा आपस में किए गए समझौतों अथवा कैंटनों और पड़ोसी राज्यों के वीच किए गए समझौतों की यह इस दृष्टि से परीक्षा करती है कि संविधान के विरुद्ध तो नहीं हैं।

(2) दूसरे संघीय कार्यकारिणी परिषद् प्रशासनिक विभागों के विरुद्ध व्यक्तियों द्वारा की जाने वाली अपीलों तथा संघीय रेलवे प्रशासन के विरुद्ध की जाने वाली अपीलों को भी सुनती है।

(3) निम्नलिखित वातों के विषय में कैंटनों के निर्णय के विरुद्ध भी इसे अपीली अधिकार क्षेत्र प्राप्त हैं :—

(क) प्रारम्भिक स्कूलों मे धार्मिक आधारों पर होने वाले भेदभाव, (ख) कैंटनो के चुनाव (ग) व्यापार; पेटेन्ट आदि के सम्वन्ध में उठने वाले मतभेद आदि।

मूल्यांकन (Evaluation) :- उपरोक्त विवेचन से स्पष्ट है कि स्विस् फैडरल कौन्सिल की शक्तिया वहुत विस्तृत हैं। परन्तु जैसा कि ब्राईस (Bryce) ने कहा है "कानूनी दृष्टि से फेडरल कौन्सिल संघीय विधान सभा की सेविक है। व्यवहार में लगभग वस इतना ही प्रभाव डालती है जितना कि व्रिटिश केविनेट। यह संघीय विधान सभा का नेतृत्व भी अधिक करती है और इसके निर्णयों का पालन भी।[1] यह साधन होने के साथ-साथ विधान सभा की पथप्रदर्शक भी है। वहुधा विधायकों को सुझाव देती है और उनके प्रारूप भी तैयार करती है।

---

1. "Legally, as the servant of the Legislature it exerts in practice as much authority as the English, and more than do some French cabinets, so that it may be said to lead as well as to follow. It is a guide as well as an instrument and often suggests as well as drafts measures." Bryce J. Modern Democracies, p. 397.)

संघीय कार्यकारिणी परिषद, विधान सभा के आधीन है, इस विषय में कोई मतभेद नहीं। किन्तु इसका यह अर्थ नहीं है कि कार्यकारिणी परिषद् सार्वजनिक मामलों पर कोई प्रभाव नहीं रखती। विधान सभा अधिकतर विधेयकों के लिए पहल करने का अधिकार कार्यकारिणी परिषद् को देती है और यह ही शासक का संचालन करती है। दूसरे शब्दों में यद्यपि स्विस् कार्यकारिणी परिषद मन्त्रिपरिषद नहीं हैं परन्तु फिर भी सार्वजनिक नीति की दशा निर्धारित करती है। क्योंकि इस परिषद् के सदस्यों की अवधि अधिक लम्बी है, विधानपालिका क्षेत्र में इनका प्रभाव बढ़ना स्वभाविक है।

एण्ड्रे (Andre) कहता है कि, "संघीय परिषद् को हटाना अत्यन्त कठिन हैं और जहां तक उसके क्रिया-कलाप अत्यन्त जटिल है, उसके ऊपर किसी प्रकार का नियन्त्रण रखना भी अत्यन्त कठिन है, अतः यह अर्ध-अधिनायकत्व की शक्तियों का उपभोग कर रही है।

अन्त में यह भी ध्यान रखना चाहिए कि स्विट्जरलैंड उस वर्तमान विश्वव्यापी प्रवृति से अछूता नहीं रह सकता जिसके अनुसार सभी राज्यों में कार्यपालिका की शक्तियां सुदृढ़ हो रही हैं। इस सम्बन्ध में यह उल्लेखनीय बात है कि सन् 1939 में राष्ट्रीय प्रतिरक्षा, कानून के अन्तर्गत स्विस् विधान सभा ने कार्यकारिणी परिषद् को देश की प्रतिरक्षा स्वतन्त्रता और तटस्था की रक्षा के लिए सभी आवश्यक पग उठाने की शक्ति प्रदान की थी। उसके अन्तर्गत कार्यकारिणी परिषद् ने कई बार अध्यादेश जारी करके अपने अधिकारों में विस्तार किया है।

परिषद् ने सार्वजनिक सुरक्षा और आवश्यकता के नाम मे ऐसी-ऐसी आज्ञाएं (Decrees) जारी की हैं जिनका प्रभाव व्यक्तिगत विधियों (Private Law) पर भी पड़ा है।

संघीय परिषद् एक विचित्र संस्था

(Federal Council : Institution)

स्विटजरलैंड की संघीय परिषद (Federal Council) संसार की एक विचित्र संस्था है, इसमें ब्रिटिश संसदीय प्रणाली में मन्त्रिमडल (Cabinet System) तथा सयुक्त राज्य अमेरिका की अध्यक्षात्मक प्रणाली (Presidentail System of U.S.A) के एकल तथा स्थिर कार्यपालिका (Single and Btabe Executive) के गुण मौजूद हैं। प्रो. सी. एफ. स्ट्रांग (C.F. Strong) के मतानुसार "ससांर की कोई भी कार्यपालिका स्विटजरलैंड की भांति इतनी ध्यान देने योग्य नहीं है, क्योंकि स्विस संविधान निर्माता एक ऐसी व्यवस्था को बनाने में सफल हुई, जिसने इससे पहले समस्त राजनैतिज्ञों को परेशान कर रखा था, यह व्यवस्था संसदीय तथा गैर-

ससंदीय प्रणाली की कार्यपालिका के गुणों से पूर्ण है तथा उनके दोषों से मुक्त है।''[1] स्विस संविधान के अनुछेद 103 के अनुसार ''संघीय परिषद का कार्य विभिन्न विभाग में बंटा हुआ है, प्रत्येक विभाग का इस परिषद का एक सदस्य अध्यक्ष होगा। सभा निर्णय संघीय परिषद के नाम पर तथा उसके अधिकार अधीन लिये जायेगे।''[2] इस अनुच्छेद अनुसार स्विस संघीय कार्यपालिका एक बहुसख्यक (Plural or Collegial कार्यपालिका बन जाती है। इसकी व्याख्या करते हुए ह्यूगफ (Hughes) लिखता है'' इस अनुच्छेद अनुसार कार्यपालिका का सगंठन एक और अध्यक्षात्मक(Presidential) प्रणाली और दूसरी ओर मन्त्रिमडंलीय प्रणाली (Cabinet System) जिसे प्रत्येक सदस्य एक विभाग का अध्यक्ष होता है परन्तु सभी अध्यक्ष एक नेता प्रधानमत्री में (या सम्राट या राष्ट्रपति) के अधीन परामर्शदाता के रूप में काम करते हैं, से भिन्न है।''[3]

स्विस संघीय पभिषद सात मंत्रियों की एक ऐसी संस्था है जिसे विधानपालिका के दोनों सदन चार वर्ष के लिए चुनते हैं। सभी मंत्री अपने अपने विभाग के अध्यक्ष होते हैं।[4] वे समान अधिकार रखते हैं और ब्रिटिश मंत्रिमडंल की तरह उनमें कोई ''समक्षों में प्रथत'' (First Among Equals) या प्रधान मंत्री नहीं होता। एक व्यक्ति हर वर्ष सभापति (Chairman) चुना जाता है। परन्तु उसकी स्थिति केवल

---

1. Strong C.F. op. cit......p. 266.

"No executive system in the world is so deserving of attention as that of Switzerland, for the founders of the Swiss Constitution...have succeeded in a project which has baffled the ingenuity of all previous statesmanship...to combine the merits and exclude the defects of both the parliamentary and non-parliamentary executive systems."

2. "The business of the federal cabinet shall be divided into departments and one of its members shall be at the head of each. Decisions shall be under the name and by the authority of the Federal Council." (Art. 103).

3. Hughes Christopher op. cit......116.

4. The seven departments are as follows :—
   (1) The Political Deptt. (Foreign Affairs)
   (2) The Deptt. of the Interior (Home Deptt.)
   (3) Deptt. of Justice and Police
   (4) Military Deptt.
   (5) Deptt. of Finance and Customs
   (6) Deptt. of Public Economy
   (7) Deptt. of Posts and Railways.

औपचारिक (Formal) नेता के समान होती है। अमेरिका के राष्ट्रपति की तर प्रमुख कार्यपालिका (The Chief Executive) या ब्रिटिश प्रधान मंत्री की तर कोई वास्तविक शक्तियों का प्रयोग नहीं करता।

स्विस संघीय परिषद यदि सरसरी तौर पर देखा जाये तो ससंदीय प्रणाली व कार्यपालिका के समान दिखाई देती है। परन्तु यदि ध्यान से इसकी कार्यविधि को देख जाये तो व्यवहार में यह अमेरिका की कार्यपालिका की तरह स्थिर (Fixed) कार्य पालिका बन जाती है। इसके सातों सदस्य विधानपालिका द्वारा चुने जाते हैं परन्त चुने जाने के बाद यदि कोई सदस्य विधानपालिका का मेम्बर हो तो उसे त्यागपत्र दे पड़ता है। केवल इतना ही नहीं एक सदस्य लगातार कई अवधियों (Terms) के लि चुना जा सकता है और ब्रिटिश मंत्रिमंडल की तरह इसे विधानपालिका के विश्वा की ऐसी कोई आवश्यकता नहीं कि उसे यह विश्वास प्राप्त न होने पर अवधि पू होने से पहले त्याग पत्र देना पड़े। इस प्रकार स्विस संघीय परिषद् अध्यक्षात्मक स्था कार्यपालिका की तरह काम करती है।

परन्तु कार्यपालिका तथा विधानपालिका के सम्बन्ध संघीय परिषद् को अमेरिक की स्थिर कार्यपालिका से अलग कर देती है। सयुक्त राज्य अमेरिका पृथक्करण का सिद्धान्त राष्ट्रपति तथा उसके मंत्रिमंडल को सीधा विधानपालिका भाग लेने का अधिकार नहीं देता। राष्ट्रपति केवल विधानपालिका को संदे (Messages) भेज सकता है। लेकिन स्विटजरलैंड में संघीय परिषद के मंत्री कि भी सदन की बैठक में भाग ले सकते है तथा उनकी बहस में विना रोकटोक भाग सकते है। वास्तव में स्विस विधानपालिका मंत्रियों से दीक्षा (Guidence) लेती है किन्तु प्रो० स्ट्रांग (Strong) कहता है कि इसका अर्थ यह नही है कि "मंत्री सद के नेता है।"[1] वास्तव में वे केवल सदन के सेवक है। संघीय परिषद् निर्दलीय रूप काम करती है और विधानपालिका में दलों की नीति के लिए उत्तदायी नहीं हैं। इस कार्य एक उच्च प्रशासकीय संस्था (Administrative Body) के सामान है।

इस प्रकार स्विस संघीय परिषद् अमेरिका की स्थिर कार्यपालिका के समान है भले ही इसकी चुनाव ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल की तरह विधानपालिका द्वारा होता इसी कारण डायसी (Dicey) ने स्विस संघीय परिषद् की तुलना एक जोयन्ट स्टा कम्पनी (Joint Stock Company) के बोर्ड आफ़ डायरेक्टर (Board o Directors) से करता है। इस तरह स्विस संघीय परिषद् न तो पूर्ण रूप से अ रिका के स्थिर कार्यपालिका की तरह है और न ही यह ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल के समा इससे वस्तुत: दोनों के गुण मिलते हैं। इस संक्षिप्त चर्चा से इसकी मुख्य विशेषता का उल्लेख निम्नलिखित है :—

1. Strong C.F. op. cit... p. 268.

(1) बहुमुखी स्वरूप (Collegial Character):—स्विटज़रलैण्ड की कार्यपालिका वास्तविक रूप में बहुमुखी है । इसके सातों सदस्यों की शक्तियां समान हैं। उनमें कोई भी प्रधानमन्त्री नहीं है। सभापति अथवा प्रधान को केवल एक वर्ष के लिए चुना जाता है ।

(2) यह संसदीय कार्यपालिका नहीं है (It is not a Parliamentary Executive) :—स्विट्ज़रलैंड में इंगलैंड की भान्ति नाममात्र और वास्तविक कार्यपालिका में भेद नहीं है। स्विटजरलैंड की फेडरल कौंसल वास्तविक कार्यपालिका है। परन्तु कोई प्रधानमन्त्री नहीं है। यह विधान सभा के प्रति उत्तरदायी होती है। किन्तु विरोध में बहुमत होने पर भी त्याग पत्र नहीं देती। अन्य राज्यों की मन्त्रि-परिषदों की तरह स्विस फेडरज कौंसल के सामूहिक और व्यक्तिगत दोनों ही प्रकार के काम हैं। इसके सदस्य एक दल तथा सामान्य राजनैतिक कार्यक्रम से नहीं बंधे होते। वास्तव में वह कई दलों के प्रतिनिधि होते हैं।

(3) यह मिली-जुली सरकार नहीं (It is not a Coalition Government) :—यह सभी दलों की कार्यपालिका होने के बावजूद भी मिली-जुली सरकार (Coalition Govt.) भी नहीं कहीं जा सकती। इसके सदस्य जिस रूप मे व्यक्तिगत तथा सामूहिक रूप से अपने दलों या दलों के संयुक्त हाईकमांड के प्रति उत्तरदायी हैं । किसी भी दल का समर्थन या उसका विरोध कार्यकारिणी परिषद् के निर्माण अथवा विघटन का जिम्मेदार नहीं । अध्यक्ष के बारे में लावेल (Lowell) ने ठीक कहा है। "वह राष्ट्र की कार्यपालिका समिति का अध्यक्ष मात्र होता है।" इस प्रकार वह इस बात का पूरा पता रखता है कि उसके साथी क्या कर रहे हैं और राज्य के प्रमुख के रूप में कुछ परम्परागत कर्त्तव्य को पूरा करता है। ह्यूबर (Huber) के शब्दों में, "सामूहिक कार्यपालिका स्विट्ज़रलैंड की परम्परागत और एक मात्र शासनप्रणाली है।"[1] स्विस संविधान के निर्माताओं ने इस प्रणाली को जानबूझ कर अपनाया क्योंकि यह कैंटनों में प्रचालित एक लम्बी परम्परा और स्विस् जनता की मूलगामी गणतन्त्र निष्ठा के अनुकूल थी । मेसन (Mason) के अनुसार स्विस् जनता को परिषदों के शासन से प्रेम है और व्यक्तिगत महत्व के विरुद्ध है ।"[2]

(4) यह अमेरिका की भान्ति अध्यक्षात्मक मन्त्रिमण्डल नहीं (It is a Presidential Cabinet like that of U.S.A) :—स्विट्ज़रलैंड की कार्यकारिणी दो बातों में अमेरिका की अध्यक्षीय कार्यकारिणी के समान है। एक तो

---

1. "The collegial system is the traditional form of government and the only one in use in Switzerland." (Huber Hans : How Switzerland is governed, p. 25).

2. Mason John Brown : "Foreign Government" p. 373.

इसके सदस्य विधानपालिका सदस्य नहीं हो सकते और दूसरे यह विधानपालिका के प्रति उत्तरदायी नहीं होते। चाहे उनके विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव पास क्यों न हो जाए, परन्तु वास्तव में स्विस कार्यकारिणी परिषद् अध्यक्षात्मक कार्यकारिणी से भिन्न है। जैसे स्विस कार्यकारिणी के सदस्य विधानमण्डल में बैठते हैं तथा वाद-विवाद में भाग लेते हैं। दूसरे जैसा कि ऊपर कहा गया है। अमेरिका के मन्त्री एक ही दल से सम्बन्धित होते हैं। और उनकी नियुक्ति राष्ट्रपति करता है। परन्तु स्विटज़रलैंड में कार्यकारिणी परिषदों का चुनाव होता है। राष्ट्रपति उनमें से एक उत्तम पुरुष नहीं होता है "इसे स्विटज़रलैंड की संसद की कार्यपालिका समिति ठीक ही कहा गया है। दोनों की तुलना करते हुए ब्राईस ने कहा है, "और न ही यह अमेरिका की कार्यपालिका की भान्ति या अन्य ऐसे गणराज्य की कार्यपालिका की भान्ति जिन्होंने तथाकथित अध्यक्षीय प्रणाली की नकल अमेरिका से की है, विधानमण्डल से स्वतन्त्र है। वह स्विस जनता के विचार और स्वभाव के इतने प्रतिकूल है कि उसमें नृपतन्त्र अथवा अधिनायकतन्त्र की प्रवृति का संदेह हो सकता है।[1]"

(5) **शक्ति विभाजन नहीं** (No division of Power) :—स्विट्ज़रलैंड में शक्ति विभाजन का सिद्धान्त पूर्णतया लागू नहीं है। कार्यकारिणी परिषद् संघीय विधायिका की सेवक है और उसके प्रतिउत्तरदायी है। परन्तु यह उत्तरदायित्व वास्तविक नहीं। अत: न ही तो यहां शक्ति-विभाजन है और न ही शक्ति संयोग।

(6) **दीर्घ कार्यकाल** (Long Tenure) :—स्विटज़रलैंड की संघीय कार्यपालिका की एक विशेषता यह भी है कि उसके सदस्य लम्बे काल के लिए चुने जाते हैं जिससे कार्यपालिका में स्थिरता आती है। यद्यपि परिषद् के सदस्य संघीय विधान सभा के दोनों सदनों द्वारा केवल 4 वर्ष के लिए चुने जाते हैं। परन्तु वास्तव में वह दीर्घकाल तक अपने पदों पर आसीन रहते हैं। औसतन स्विटज़रलैण्ड की कार्यकारिणी परिषद् के सदस्यों का कार्यकाल 10 वर्ष से अधिक होता है। कुछ एक तो 20 वर्ष तक कार्यकारिणी परिषद् के सदस्य रह चुके हैं। स्विस कार्यकारिणी के दीर्घकाल होने के निम्नलिखित कारण बताए जाते हैं :—

(क) स्विटज़रलैण्ड के लोग योग्य प्रशासक को हटाना अच्छा नहीं समझते ; प्रो० डायसी (Dicey) ने स्विट्ज़रलैण्ड की संघीय परिषद् की तुलना एक संयुक्त स्कन्ध समवाय (Joint Stock Company) के डायरेक्टरों के बोर्ड से की है जिन्हें सामान्यतया हटाया नहीं जाता यदि वे ईमानदारी से काम करते रहते हैं।

(ख) संसद सीमित होती है। संघीय विधान सभा की संख्या थोड़ी ही होती है, अत: प्राय: वहीं लोग चुन लिए जाते हैं। इसके अलावा संविधान में कहा है कि प्रत्येक कैण्टन से एक से अधिक सदस्य चुना जाए। साथ ही ज्यूरिच, वाड तथा

वर्न कैण्टन के प्रतिनिधि वार-वार वही व्यक्ति चुने जाते हैं। अत: स्पष्ट है कि चुनाव का क्षेत्र वड़ा सीमित होता है।

(ग) किसी भी दलवन्दी को न होना भी उनके लिए लम्वा कार्य सम्भव वना देता है।

स्विस कार्यकारिणी के अतुल लक्षणों के सम्वन्ध में ब्राईस (Bryce) ने कहा है कि "अन्य किसी गणतन्त्र में एक व्यक्ति के वदले एक परिषद् शासन संचालन के अधिकार नहीं सौंपे जाते और दुनियां के किसी स्वतन्त्र देश की कार्यकारिणी इतना कम राजनैतिक उलझनों में नहीं रहते। यह परिषद् मन्त्रिमण्डल नहीं है जैसा कि ब्रिटेन और उसकी प्रणाली का अनुगमन करने वाले अन्य देशों में है। क्योंकि वह संघीय विधानमण्डल नेतृत्व नहीं करती। इसके साथ वह विधानमण्डल द्वारा हटाई या भंग नहीं की जा सकती। वह अमेरिका की कार्यकारिणी के समान विधानमण्डल से स्वतन्त्र नहीं है। तथापि उसमें दोनों प्रणालियों के कुछ लक्षण विद्यमान् हैं। वह दल की दलदल से अलग है। दल कार्य करने के लिए नहीं चुनी जाती है। तथापि वह दल के प्रभाव से भी अछूती नहीं है।

फैडरल ट्रिब्यूनल
(Federal Tribunal)

स्विटज़रलैण्ड एक संघ है अत: वहां पर एक संघीय न्यायालय भी है जिसे फैडरल ट्रिब्यूनल भी कहते हैं।

इतिहासिक विकास (Historical Evolution)—स्विस फैडरल ट्रिब्यूनल सन् 1874 के संविधान के अनुसार स्थापित किया गया। यह 1875 में वना। सन् 1848 के संविधान द्वारा भी एक फैडरल कोर्ट स्थापित की गई थी परन्तु उसके पास कोई विशेष अधिकार नहीं थे। वह विधानपालिका के अधीन संस्था थी क्योंकि उस समय स्विटजरलैण्ड में शक्ति विभाजन का सिद्धान्त (Separation of Powers) लागू नहीं हुआ था। फैडरल ट्रिब्यूनल के सेनाधिकार में केवल वही विषय थे जिन्हें संघीय विधान सभा अथवा कार्यकारिणी परिषद् के सम्मान के योग्य नहीं समझा जाता था। क्योंकि इसे संघ और कैन्टनों के वीच उठे झगड़ों के निर्णय करने का अधिकार नहीं था अत: इसे संघीय न्यायालय नहीं कहा जा सकता। प्रो. रेपर्ड (Rappard) ने इस न्यायालय की स्थिति का वर्णन करते हुए वताया है कि "सन् 1848 से ले कर 1874 तक यह संस्था केवल एक ही ऐसी संस्था थी जिसके पास सवसे कम अधिकार थे।" सन् 1874 के संविधान के अनुसार वनाई गई फैडरल ट्रिब्यूनल को काफी अधिकार दिए गए हैं। यह अव वास्तव में संघीय न्यायालय वन गया है। सार्वजनिक कानूनों के प्रयोग में ट्रिब्यूनल का क्षेत्राधिकार काफी वढ़ गया है। सन् 1874 के वाद भी इस अदालत के अधिकारों में प्रर्याप्त वृद्धि हुई है परन्तु जैसा कि ज़ेर्चर (Zurcher) ने कहा है "कि स्विस फैडरल ट्रिब्यूनल चाहे साधारण रूप से वहां की सुप्रीम कोर्ट मानी

जाती हैं इस की शक्तियों को देखते हुए अब भी इसको बहुत ऊंचा पद नहीं मिला हुआ ।''[1]

रचना तथा संगठन (Composition and Organisation)—संविधान अनुच्छेद 107 के अनुसार संघीय न्यायाधिकरण(Federal tribunal) के न्यायधीश की संख्या 26 व 28 के बीच हो सकती है। इसके अतिरिक्त 9 से लेकर 11 तक वैकल्पिक (Alternates Judges) हो सकते हैं। इस समय स्विस न्यायधिकार के जजों की संखया 26 है। इनमें से एक प्रधान और एक उप-प्रधान होता है जिन्हें संघीय विधानसभा 6 वर्ष के लिए चुनती है। कोई भी न्यायधीश एक बार से अधिक प्रधान या उप-प्रधान नहीं चुना जा सकता। यह न्यायकरण चार आगारों में बैठता है स्विटजरलैण्ड में फैडरल ट्रिब्यूनल के जजों का बारम्बार चुन लेने की प्रथा पर आचरण किया जाता है जो कि अत्यन्त सराहनीय प्रथा है। इस प्रथा के परिणामस्वरूप स्विस ट्रिब्यूनल के जज विधान तथा कार्यकारिणी परिषद् से प्राप्त मात्रा में स्वतन्त्र हो गए हैं। दूसरे इस विधि के चालू होने के कारण उनके काम की अवधि सदा के लिए निश्चित हो गई है। फैडरल ट्रिब्यूनल के जजों के लिए सेवा की कोई निश्चित आयु निर्धारित नहीं की गई है परन्तु व्यवहार में यह देखा गया है कि जब कोई जज 70 वर्ष का हो जाता है तो वह स्वयं ही अपने पद से त्याग पत्र दे देता है।

योग्यताएं (Qualifications)—स्विस न्यायाधीशों की योग्ताएं भारतीय उच्चतम न्यायालय के जजों की भांति निर्धारित नहीं की जाती। कोई भी स्विस नागरिक जो राष्ट्रीय परिषद् का चुनाव लड़ने योग्य हो, संघीय न्यायधिकरण के न्यायधीश पद के लिए चुनाव लड़ सकता है।

चुनाव तथा कार्यकाल (Election and Perm)—संघीय विधान सभा के दोनों सदन अपनी संयुक्त बैठक में संघीय न्यायाधिकरण के जजों का चुनाव करते हैं। एक संवैधानिक परम्परा के अनुसार न्यायधीशों के चुनाव में इस बात का ध्यान रखा जाता है कि तीनों मुख्य राष्ट्रीय भाषाओं को प्रतिनिधित्व मिले।

स्विटज़रलैण्ड के न्यायधीश छ: वर्ष के लिए चुने जाते हैं परन्तु उन्हें 6 वर्ष से पहले भी विधान सभा रिकाल प्रणाली द्वारा पदच्युत कर सकती है। न्यायाधीशों को बहुत ही कम दशाओं में हटाया जाता है। 60 वर्ष की आयु के पश्चात् कोई न्यायधीश अपने पद पर नहीं रह सकता।

वेतन (Salary)—प्रत्येक न्यायधीश को 30,000 फ्रेंक वार्षिक वेतन मिलता है। न्यायाधिकरण के प्रधान को 2000 फ्रेंक प्रति वर्ष अधिक मिलते हैं। 60 वर्ष की आयु के बाद न्यायधीशों को पेन्शन मिलती है यदि वह न्यायधीश 10 वर्ष तक

---

29. Although the Federal Tribunal is often described as the Supreme Court of the Swiss Nation, its powers do not justify such a title. (Zurcher Political System of Switzerland, p. 354.)

संघीय न्यायाधिकरण के सदस्य रहे हैं। पेन्शन, वेतन का 40 से 60 प्रतिशत होती है।

फैडरल ट्रिब्यूनल का क्षेत्राधिकार
(Jurisdiction of Federal Tribunal)

फैडरल ट्रिब्यूनल के क्षेत्राधिकार को मुख्य रूप से दो भागों में बांटा जा सकता है :—

मौलिक अधिकार क्षेत्र तथा अपीली अधिकार क्षेत्र।

(क) मौलिक क्षेत्र अधिकार (Original Jurisdicton)—निम्न विषयों से सम्बन्धित अभियोग सीधे संघीय न्यायाधिकरण के पास जाते हैं।

(1) दीवानी मुकद्दमें (Civil Cases)—स्विस फैडरल ट्रिब्यूयल के सामने ऐसे सारे दीवानी मुकद्दमें आते हैं जिनमें 4000 फ्रेंक की मालियत का झगड़ा हो। संघ और कैन्टनों के बीच सम्पति के झगड़े भी फैडरल ट्रिब्यूनल के अधिकार क्षेत्र में हैं।

(2) फौजदारी मुकद्दमें (Criminal Cases)—ऐसे सभी मुकद्दमें जिनका सम्बन्ध देशद्रोह से है, फैडरल ट्रिब्यूनल में सीधे जाते हैं। संघीय अधिकारियों के विरुद्ध विद्रोह और हिंसा तथा राष्ट्रों के कानून के विरुद्ध दण्डनीय अपराध भी सीधे इसी न्यायालय में जाते हैं। ऐसे मुकद्दमों की सुनवाई ज्यूरी की सहायता से की जाती है फौजदारी के मुकदमें सुनने के लिए फैडरल ट्रिब्यूनल समय समय पर देश के पांच विभिन्न केन्द्रों में बैठता है।

(3) संवैधानिक मुकद्दमें (Constitutional Cases)—फैडरल ट्रिब्यूनल कैन्टनों और संघ के अधिकारियों के बीच में होने वाले मुकद्दमों का निर्णय भी करता है। सार्वजनिक कानून सम्बन्धी विवाद कैन्टनों के बीच उठे नागरिकों के अधिकारों के अतिक्रमण सम्बन्धी शिकायतें आदि भी इसी न्यायालय में जाती है। सभी विषयों में ट्रिब्यूनल कैन्टनों के संविधानों के विरुद्ध संघीय संविधान को और कैन्टनों के साधारण कानूनों के विरुद्ध कैन्टनों के संविधानों को मान्यता देती है।

प्रशासनिक न्यायाधिकार (Administrative Jurisdiction)--सन् 1925 तक स्विटजरलैंड में एक अलग से प्रशासनिक न्यायालय स्थापित करने की योजना थी परन्तु सन् 1925 में संघीय संसद ने निश्चित किया कि प्रशासनिक न्यायालय के कार्य संघीय न्यायमण्डल को ही सौंप दिए जाएं। इस स्थिति में संघीय न्यायमण्डल उन मामलों में भी निर्णय करते हैं जिनका सम्बन्ध प्रशासनिक विधि से होता है तथा जो संघीय प्रशासनिक विभागों तथा अन्य निकायों द्वारा किए गए निर्णयों के सम्बन्ध में होते हैं अथवा जिन विवादों का सम्बन्ध सार्वजनिक अधिकारियों की योग्यता से होता है। सार्वजनिक विधि के न्यायालय के रूप में फैडरल ट्रिब्यूनल नागरिकों के संविधान-पदत्त अधिकारों का अपहरण संघ और कैन्टनों के बीच अधिकार क्षेत्र सम्बन्धी विवाद

तथा विभिन्न कैन्टनों के मध्य सार्वजनिक विधि सम्बन्धी प्रश्नों पर विवाद सम्बन्धी मामलों का निपटारा करता है।

(ख) **अपीली क्षेत्र अधिकार** (Appellate Jurisdiction)—स्विस फैडरल ट्रिब्यूनल को निम्नलिखित मामलों में अपीलें सुनने का अधिकार है।

संविधान सभा में संघीय न्यायालयों को कैन्टनों के न्यायालयों की ऐसी अपीलें सुनने का अधिकार दे दिया है जो संघीय कानून से पैदा हुए हैं और जो 4000 फ्रैंक या इससे अधिक राशि से सम्बन्धित हो। इस विषय में **प्रो. रेपर्ड** (Rappard) ने लिखा है कि **फैडरल ट्रिब्यूनल का यह सबसे महत्त्वपूर्ण काम है क्योंकि निम्न फैडरल अदालतें न होने के कारण स्विटज़रलैण्ड में और किसी तरीके से नागरिक न्याय व्यवस्था की एकता स्थापित नहीं की जा सकती थी।**[1]

कानून की व्यवहारिक विधि (Due Process of Law)—इस धारा में सर्वोच्च न्यायालय को किसी भी कानून तथा आज्ञा को निरर्थक करने की शक्ति प्रदान की है। उसे यह अधिकार भी दिए गए हैं कि वह किसी भी कानून अथवा आज्ञा को निरर्थक कर दे। यदि न्यायधीशों की दृष्टि में कोई कानून न्याय के विरुद्ध हो तो वे उसे निरर्थक कर सकते हैं। इस सम्बन्ध में टिप्पणी करते हुए ह्यूगज़ (Hughes) ने कहा "न्यायधीश के कहे हुए शब्द ही संविधान है (The Constitution is what the judges say it is) प्राय: इसने पुराने कानूनों की अपेक्षा नए कानूनों को बनाने की ओर अधिक ध्यान दिया है। प्रो. लास्की (Laski) ने अमेरिका की सर्वोच्च न्यायालय को तृतीय सदन की संज्ञा दी थी। यह संज्ञा स्विस फैडरल ट्रिब्यूनल पर लागू नहीं होती।

स्थिति (Position) - स्विटज़रलैण्ड के फैडरल ट्रिब्यूनल को संघीय कानूनों के ऊपर न्यायिक पुनरावलोकन का अधिकार नहीं है। संघीय कानूनों की संवैधानिकता का निर्णय यह ट्रिब्यूनल नहीं करता जबकि संयुक्त राष्ट्र अमेरिका व भारत के सर्वोच्च न्यायालयों में यह महत्वपूर्ण अधिकार प्राप्त हैं। इसी कारण यह दोनों न्यायालय अपने अपने राष्ट्रीय संविधानों की रक्षा करते हैं। इसीलिए रेपर्ड (Rappard) ने कहा है कि स्विटज़रलैण्ड का फैडरल ट्रिब्यूनल अमेरीकी सर्वोच्च न्यायालय जैसी प्रतिष्ठा और स्वतन्त्रता का स्वामी नहीं है। ब्राइस के मतानुसार भी स्विटजरलैण्ड के संघीय शासनतन्त्र में न्यायापालिका अमेरिका तथा अन्य संघीय न्यायालयों के मुकाबले में कम महत्वपूर्ण अंग है। परन्तु स्विटजरलैण्ड में संघात्मक शासन पद्धति फैडरल ट्रिब्यूनल का संवैधानिक क्षेत्र अधिकार सीमित होते हुए भी सफल रही है।

---

30. "This is the most important function of the Federal Tribunal because in the absence of all Federal Courts, the unity of the civil jurisprudence could not otherwise be assured in Switzerland." (Rappard William E. "The Government of Switzerland, p. 89-90).

स्विटज़रलैण्ड की संघीय न्यायालय की अमेरिकी सर्वोच्च न्यायालय से तुलना (Swiss Federal Court compared with the Amrican Supreme Court) स्विटजरलैण्ड का फैडरल ट्रिब्यूनल अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय से कई दशाओं में भिन्न है। इन दोनों न्यायालयों की रचना संगठन क्षेत्राधिकार तथा प्रभाव एक दूसरे से पर्याप्त भिन्न है। वास्तव में दोनों देशों की न्यायियिक पद्धति ही मूल-रूप से एक दूसरे से भिन्न हैं स्विटजरलैण्ड में तो केवल संघीय न्यायालय ही एक) मात्र राष्ट्रीय न्यायालय है कैंटनों के कोई भी ऐसा न्यायालय नहीं है जो फेडरल ट्रिब्यूनल के अधीन हो इसके विपरीत अमेरिका का सर्वोच्च न्यायालय वहां के साथी निम्न न्यायालयों की शिखर का काम करता है। यही कारण है कि अमेरिका का सर्वोच्च न्यायालय स्विटज़रलैण्ड के फैडरल ट्रिब्यूनल के आकार में छोटा है। जहां अमेरिका की सुप्रीम कोर्ट में एक मुख्य न्यायधीश तथा आठ सहायक न्यायधीश होते हैं स्विटजरलैण्ड के फैडरल ट्रिब्यूनल में कुल मिलकर 35 न्यायाधीश होते हैं। दोनों देशों के संघीय न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्तिविधि और पदाविधि में भी अन्तर है। संयुक्त राज्य अमेरिका में सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति सीनेट के अनुमोदन सहित राष्ट्रपति करता है। अपने सदाचार पर्यन्त वे अपने पदों पर बने रहते हैं और उनको केवल सार्वजनिक दोष लगाकर ही हटाया जा सकता है। इसके विपरीत स्विटजरलैंड में न्यायाधीशों को संघीय संसद 6 वर्षों की पदावधि के लिए चुनती रहती है परन्तु यह स्मरणीय है कि स्विटज़रलैण्ड में फिर निर्वाचित कर लेने की प्रथा के परिणामस्वरूप वहां के न्यायाधीशों का कार्यकाल भी उतना ही सुरक्षित है जितना कि अमेरिका के न्यायाधीशों का। इसके अतिरिक्त अमेरिका में अनेकों ऐसे संघीय अधिकारी नियुक्त रहते हैं जो सर्वोच्च न्यायालय के निर्णयों की कार्यान्वित जांच पड़ताल करते हैं। स्विटजरलैण्ड में संघीय सार्वजनिक सेवकों की संख्या बहुत थोड़ी है। अत: फैडरल कौंसिल को फैडरल ट्रिब्यूनल के निर्णयों की कार्यान्वित कैन्टनों के अधिकारी वर्ग द्वारा करानी पड़ती है।

दोनों न्यायालयों के अधिकारों की तुलना (Comparison of the powers of two courts)—संयुक्त राज्य अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय तथा स्विटज़रलैण्ड के फैडरल ट्रिब्यूनल की शक्तियों के सम्बन्ध में संगठन की अपेक्षा अधिक भिन्नता है। अमेरिका का सर्वोच्च न्यायालय संसार के सभी सर्वोच्च न्यायालयों से अधिक शक्तिशाली समझा जाता है। ऐसी प्रथाएं प्रचलित हो गई हैं कि अमेरीकन सर्वोच्च न्यायालय अपनी क्षमता और अपने अधिकार क्षेत्र के विषय में स्वयं निर्णय कर सकता है। स्विस फैडरल ट्रिब्यूनल के पास इतनी व्यायापक शक्तियों का अभाव है इस ट्रिब्यूनल का संवैधानिक अधिकार क्षेत्र न केवल मर्यादित है, अपितु यदि कभी कभी फैडरल ट्रिब्यूनल और संघीय परिषद में अधिकार क्षेत्र सम्बन्धी झगड़ा हो जाए तो उसका निर्णय संघीय विधान सभा करती है। दूसरे शब्दों में स्विटज़रलैण्ड में फैडरल ट्रिब्यूनल को जानबूझ कर संघीय विधान मण्डल के अधीन रखा गया है।

दोनों देशों में सर्वोच्च न्यायालयों की शक्तियों में कितना अन्तर है इसका संवैधानिक विवादों के सम्बन्ध में दोनों का अधिकार क्षेत्र की तुलना से पता चल जाएगा। हम पढ़ चुके है कि स्विस फैडरल ट्रिब्यूनल को यह अधिकार नहीं है कि वह संघीय कानूनों की संवैधानिकता के सम्बन्ध में निर्णय दे सके। संविधान के निर्वाचन सम्बन्धी अधिकार भी संघीय विधान सभा ने अपने पास सुरक्षित रखा है। परन्तु अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय की स्थिति अत्यन्त भिन्न है। यद्यपि संविधान ने इस सम्बन्ध में स्पष्ट आदेश नहीं दिया है फिर भी सर्वोच्च न्यायालय ने सफलता पूर्वक अपने अधिकारों की रक्षा करते हुए संघीय कानूनों और राज्यों के विधानमण्डल द्वारा पारित विधियों को (यदि वे संविधान के उपबन्धों के विरुद्ध ठहराई गई हों) संवैधानिक ठहरा दिया और उन्हें रद्द कर दिया गया। सर्वोच्च न्यायालय ने न्यायिक अमरीकन पुर्नरीक्षण के इस अधिकार का इतना विस्तृत और खुल कर प्रयोग किया है कि मुख्य न्यायधीश ह्यूगज़ (Hughes) के शब्दों में संविधान वही है जो अमेरिका के न्यायधीश कहें और वताएं। दूसरे शब्दों में अमेरीकन सर्वोच्च न्यायालय ने अपने कन्धों पर संविधान के अन्तिम संरक्षक और निर्वाचक का उत्तरदायित्व ले लिया है। इसने प्रायः कानूनों के निर्वाचन (Interpretation) के अपने अधिकार से नए कानूनों का निर्माण किया है। अमेरिकी सर्वोच्च न्यायालय स्विस फैडरल ट्रिब्यूनल से एक और रूप में भिन्न है। सर्वोच्च न्यायालय द्वारा की गई कानून की व्याख्या का उतना ही महत्त्व होता है जितना कि विधानपालिका द्वारा पास किए गए कानूनों का होता है। अतः अमेरिकन सर्वोच्च न्यायालय अमेरिका के विधान मंडल का तृतीय सदन कहा जाता है। स्विस फैडरल ट्रिब्यूनल संघीय विधान सभा के आधीन होता है।

ऊपरलिखित तुलनात्मक वर्णन से यह अनुमान लगाना कठिन नहीं होगा कि स्विस फैडरल ट्रिब्यूनल किसी भी रूप में संघीय न्यायालय नहीं है। यह सुझाव आमतौर पर दिया जाता है कि इस न्यायमण्डल के अधिकार वढ़ाए जाएं परन्तु अभी तक ऐसा नहीं हो पाया है।

Questions

1. Describe the composition, powers and functions of Swiss Federal Legislature. Indicate the relation between the two chambers.
2. Discuss the composition, powers and functions of the Swiss Federal Council.
3. Point out the peculiar features of Federal Executive in Switzerland.
4. Examine the relations between the Federal Legislature and the Federal Council in Switzerland.
5. Discuss the salient features of the Swiss Federal Executive and

compare them with those of the British Cabinet and American Federal Executive.

6. "The Swiss Federal Executive is quite unique among the constitutional systems of the world." Comment.
7. "Swiss Federal Council combines the merits of Parliamentary and Presidential Executives and excludes their defects." Comment.
8. Describe the composition, powers and functions of the Federal Judiciary. Compare it with that of the Supreme Court of the U.S.A.
9. "The Swiss Federal Judiciary fades into insignificance before the Supreme Court of the U.S.A." Comment.

———

प्रत्यक्ष लोकतंत्र

(Direct Democracy)

जनमतसंग्रह तथा उपक्रम
(Referendum and Initiative)

प्रत्यक्ष लोकतंत्र स्विटज़रलैंड की महत्त्वपूर्ण तथा विचित्र विशेषता है उनके माध्यम से जनता की वह निद्वन्द तथा प्रत्यक्ष प्रभुता प्रकट होती है जो डायसी (Dicey) के शब्दों, "स्विस राजनैतिक जीवन का एक मूल सिद्धान्त है।[1] आन्द्रे (Andrea) के शब्दों में स्विटज़रलैंड में, "लोकतन्त्र प्रत्यक्ष बना रहता है और जनता अपने अधिकार विधान मंडल को सौंपति है, परन्तु अपने सारे अधिकार छोड़ नहीं देती। वे जनमत संग्रह द्वारा तथा उपक्रम द्वारा अपने मन का विधान पास करवा लेते हैं। ब्रुक्स (Brooks) के अनुसार "स्विटजरलैंडका प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र संसार का अत्यन्त मनोहार तथा अनूठा है।" लार्ड ब्राईस (Bryce) के शब्दों में प्रत्यक्ष प्रजातन्त्रीय संस्थाओं से अधिक स्विटजरलैंड के संविधान में प्रजातन्त्र विद्यार्थियों के लिए, और कोई संस्था इतनी शिक्षाप्रद नहीं है क्योंकि प्रत्यक्ष प्रजातन्त्रीय संस्थाएं साधारण लोगों की आत्मा के देखने के लिए एक झरोखे का काम करती है। उनकी भावनाओं और विचारों को प्रत्यक्ष रूप में प्रकट करती है।"

लोकप्रिय विधान बनाने के तरीके से अर्थ है स्वयं नागरिकों द्वारा विधि-निर्माण का कार्य न कि सर्वसाधारण के प्रतिनिधियों द्वारा सर्वमान्य विधियां पास करना, और यह प्रथा उतनी ही प्राचीन है जितना कि स्विस इतिहास है। उन्मुक्त नगर-सभा

---

1. Dicey, A.V. "Law of the Constitution".....p. 608;

(Landsgemeinde) और नागरिकों की बड़ी सभाएं प्रत्यक्ष विधान निर्माण के वर्तमान उदाहरण हैं। उन्मुक्त नगर सभा अथवा नागरिकों की वृहत् सभा अब भी पुरानी परम्पराओं और प्रथाओं की स्मृति स्वरूप एपेन्जिल (Appenzell) आन्टर-वाल्डेन (Unterwalden) तथा गेरियास (Garius) में प्रचलित हैं और इस तरह से विधान निर्माण के सम्बन्ध में प्रत्यक्ष कार्यवाही का विचार लोगों के दिमाग में सदा वर्तमान रहता है।

शेष कैंटनों में उपक्रम (Initiative) और जनमत-संग्रह (Referendum) की व्यवस्था प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के साधन हैं। स्विस् सर्वसाधारण ने इन व्यवस्थाओं को इतना उन्नत कर दिया है कि वे सब अब पूर्णरूप से स्विस व्यवस्थाएं ही बन गई हैं।

जनमत संग्रह (The Referendum) :—रेफेरेण्डम शब्द का अभिप्राय है "अवश्य समिति मांगी जाए।" राजनीति विज्ञान के सिद्धान्त के रूप में इस शब्द का मतलब उस व्यवस्था से है जिसके द्वारा विधानमंडल द्वारा पास किए गए अधिनियम अथवा प्रस्तावित विधि-चाहे वह मौलिक विधि हो या सामान्य विधि हो पर जनता का मत लिया जाता है। यदि जनमत-संग्रह में मतदाताओं के बहुमत से ऊपर कही गई विधि स्वीकृति हो जावे तो उसे पास हुया समझा जाता है। यदि उक्त विधि को बहुमत प्राप्त न हो तो उसे रद्द अथवा छोड़ दिया जाता है। जनमत संग्रह का उल्लेख करते हुइ जर्चर (Zurcher) ने कहा है कि यह वह साधन है जिसके द्वारा जनता प्रतिनिधि सभाओं के कामों को स्वीकार या अस्वीकार कर सकती है।

जनमत-संग्रह दो प्रकार का हो सकता है। वैकल्पिक या ऐच्छिक (Optional or Facultative) एवं अनिवार्य या आवश्यक (Compulsory or Obligatory) एच्छिक जब कोई अधिनियम विधान मंडल द्वारा पास करने के बाद, कानून बनने से पहले नागरिकों की प्रार्थना पर लोगों के सामने स्वीकृति अथवा अस्वीकृति के लिए पेश किया जाता है। इस प्रकार के जनमत-संग्रह को वैकल्पिक अथवा ऐच्छिक जनमत-संग्रह कहते हैं।

(2) अनिवार्य (Obligatory) :—आवश्यक या अनिवार्य जनमत-संग्रह के लिए विशिष्ट प्रकार के अधिनियमों को कानून का रूप धारण करने से पहले आवश्यक रूप से जनता की स्वीकृति अथवा अस्वीकृति के लिए भेजा जाता है। जनमत-संग्रह का अनिवार्य स्वरूप लोकतन्त्रीय विधि है क्योंकि इस प्रकार के जनमत-संग्रह की विधि के सम्बन्ध में जनता का मत प्रकट होता है। वहां के नागरिक इस जनमत-संग्रह को अधिक व्यवहारिक एवं श्रेष्ठ समझते हैं। इस प्रकार के जनमत संग्रह की प्रणाली से तो सर्वसाधारण से किसी आन्दोलन का भय नहीं होता है और इस प्रकार जो विधियां पास की जाती है उनका जनता पर स्थायी प्रभाव रहता है।

संघीय संविधान और कैंटनों के संविधानों के संशोधनों की स्वीकृति जनमत-संग्रह द्वारा अनिवार्य होती है तथा इसके बिना कोई भी संशोधन प्रभावशाली नहीं

हो पाता । सन् 1848 में संविधान में किसी भी प्रकार के संशोधन के लिए अनिवार्य जनमत-संग्रह की व्यवस्था की गई है तथा यह उपबन्ध (Provision) सन् 1874 के संविधान में ज्यों का त्यों बना रहा। वर्तमान संविधान में यह भी व्यवस्था है कि कैंटनों के संविधानों को संघीय शासन द्वारा तभी मान्यता दी जाएगी जब वे इसी प्रकार जनमत-संग्रह के द्वारा स्वीकार करा लिए जावें ।

परिसंघ (Confederation) में संवैधानिक जनमत-संग्रह के लिए जो कार्य-प्रणाली अपनायी जाती है, उसका वर्णन किया जा चुका है। राष्ट्रीय व्यवस्थापक जनमत-संग्रह(National Legislative Referendum) संघीय विधियों के ऊपर प्रभावशाली होता है, जिसमें आय-व्ययक (Budget) एवं आज्ञाएं अपवाद हैं और सन् 1921 में यह रेफेरेण्डम उन अन्तर्राष्ट्रीय सन्धियों पर भी जरूरी है जो या तो अनिश्चित काल के लिए की गई हों या फिर 15 वर्षों से अधिक समय के लिए की गई हों। प्रत्येक संघीय विधि संघीय संसद द्वारा पास होने के बाद संघीय सरकारी जर्नल (Official Journal) में छपाई जाती हैं और फिर कैंटनों के पास इस उद्देश्य के लिए भेजी जाती है कि उसे कानूनों में सूचना के लिए घुमाया जावे । अतः सूचनायें घुमाए जाने के 90 दिन बाद या तो आठ कैंटनें या 30,000 नागरिक प्रार्थना कर सकते हैं कि उक्त विधि को जनमत-संग्रह के लिए प्रस्तुत किया जाये ।

कैंटनों की तरफ से कभी भी जनमत-संग्रह की मांग नहीं आई । प्रायः नागरिक ही इसकी मांग करते हैं । प्रस्तावित विधि के विरोधी उक्त सम्बन्ध में आन्दोलन करके सर्वसाधारण का ध्यान इस ओर आकृष्ट करते हैं और इसके सम्बन्ध में आवश्यक हस्ताक्षर कराते हैं। आजकल हस्ताक्षर प्राप्त करने की विधि यह है कि मतदाताओं के पास जवाबी कार्ड भेज दिए जाते हैं और मतदाता उस कार्ड पर अपने हस्ताक्षर करके उसे लैटर बॉक्स में डाल देते हैं। जब इस प्रकार भेजे गए हस्ताक्षरों की संख्या संघीय परिषद् मान लेती है तो परिषद् उसी विधि को प्रकाशित करती है और देश के सभी नागरिकों के पास सूचनार्थ के लिए भेज दी जाती हैं। इसके बाद प्रकाशित कराने और विधि को सबकी सूचनार्थ भेजने के चार सप्ताह बाद की कोई तिथि मतदान के लिए निश्चित की जाती है। सभाएं होती है जिनमें संसद-सदस्य एवं अन्य नागरिक उक्त विधि के पक्ष या विपक्ष भाषण करते हैं। विवाद-ग्रस्त विधि के उपबन्धों (Provisions) के सम्बन्ध में पत्रों में लेख निकलते हैं। मतदान का प्रबन्ध कैंटनों की सरकारें करती हैं परन्तु मतपत्रों (Ballot Papers) की व्यवस्था संघीय सरकार करती है मतदान सारे देश में एक ही दिन में रविवार को होता है। मतदान प्रायः बड़ा शान्त होता है और किसी प्रकार झगड़ा इत्यादि नहीं होता। आज तक वहां पर रिश्वत या भेष बदल कर दूसरे व्यक्ति के लिए मतदान आदि की शिकायतें सुनने में नहीं आई हैं।

केवल उन कैंटनों को छोड़कर जिनमें उनमुक्त नगरसभाओं (Lands-gemeinde) द्वारा जनमत-संग्रह अथवा विधान निर्माता होता है शेष सारे कैंटनों

में विधान निर्माण सम्बन्धी जनमत-संग्रह होते हैं। कुछ कैंटनों में अनिवार्य जनमत-संग्रह होते हैं तो कुछ में ऐच्छिक। जिनमें जनमत-संग्रह ऐच्छिक होता है, उन में कुछ नागरिकों की प्रार्थना आने पर जनमत-संग्रह होता है एवं नागरिकों की तदर्थ संख्या हर एक कैंटन में अलग अलग होती है। कुछ कैंटन ऐसे भी हैं जिनका जनमत-संग्रह महत्त्वपूर्ण वित्तिय विधियों के लिए अनिवार्य है और अन्य प्रकार की विधियों के लिए वैकल्पिक है।

उपक्रम (Initiative) :—जनमत-संग्रह का स्वरूप केवल निषेधात्मक है क्योंकि इसके द्वारा जनता, अपने संसद के प्रतिनिधियों द्वारा पास की हुई विधियों को रोक सकते हैं। प्रत्यक्ष विधि-निर्माण के समर्थक, विशेषत: स्विस नागरिकों का कहना है कि केवल विधान मंडल के ऊपर ही विधि-निर्माण करने का सारा उत्तरदायित्व नहीं छोड देना चाहिए वल्कि नागरिकों को भी अधिकार होना चाहिए कि वे विधान के सम्बन्ध में प्रस्ताव रख सकें और अगर उनके द्वारा प्रस्तावित विधि जनता द्वारा स्वीकृत कर ली जाती है, तो उसे विधि के रूप में पास हुआ समझना चाहिए चाहे विधानमंडल उसका विरोध भी करे। लोकप्रिय व्यवस्थापन की इस प्रणाली को उपक्रम (initiative) कहते हैं। उपक्रम के द्वारा मतदाता ऐसे मामलों में प्रभाव डाल सकते हैं, जहां विधानमंडल, संवैधानिक संशोधन या विधि के सम्बन्ध में कोई कार्यवाही न करना चाहता हो। ह्यूबर (Huber) के शब्दों में, **उपक्रम वह व्यवस्था है, जिसके द्वारा मतदाताओं की एक विहित संख्या किसी कानून का प्रारूप तैयार करके यह मांग करे कि या तो उसे विधायिका स्वीकार करले या उस पर जनता का मत प्राप्त करे।**[1]

उपक्रम के प्रकार (Kinds of Inititative) :—आरम्भक दो प्रकार के होते हैं। विधेयक के रूप में (Formulative) और साधारण शब्दों में (In general terms) यदि प्रस्ताव को साधारण शब्द में ही व्यक्त किया गया है, तो विधानमंडल का यह कर्त्तव्य हो जाता है कि उक्त वैधिक प्रस्ताव की भूमिका तैयार करे, उस पर विचार करे और उन विधियों को नागरिकों की निश्चित संख्या के आदेशानुसार पास करे; जिसमें सर्वसाधारण द्वारा अनुसमर्थन की शर्त होगी। अर्थात वह सर्वसाधारण के अनुसमर्थन के बाद ही पारित विधि का स्वरूप धारण करेगी। अगर प्रस्ताव विधेयक के रूप में उपस्थित किया गया है और सब तरह पूर्ण है तो विधानमंडल का कर्त्तव्य हो जाता है कि उस पर विचार करे।

---

2. "By the right of initiative, we understand the right of a definite number of voters to propose an amendment of the constitution, the drafting of a single constitutional or legal ordinance and to demand popular vote on it." (Huber Hans: How Switzerland is Governed, p. 27.)

संवैधानिक आरम्भक का अधिकार परिसंघ (Confederation) में भी है और कैंटनों में भी। आरम्भक की शर्तों के अनुसार कम से कम 50,000 मतदाताओं को संघीय संविधान में संशोधन के लिए प्रार्थना करनी चाहिए। यह प्रार्थना सामान्य शब्दों में भी की जा सकती है अथवा पूरी तरह तैयार किए हुए विधेयक के रूप में भी। यदि संसद सामान्य शब्दों में किए गए प्रस्ताव को ही स्वीकार कर लेती है तो यह तुरन्त संशोधन की भूमिका तैयार करती है और उस पर कैंटनों का और जनता का मत एक में किया जाता है किन्तु यदि संघीय संसद उक्त संशोधन के विरुद्ध है तो ऐसी अवस्था में उक्त संशोधन लोकमत जानने के लिए भेज दिया जाता है और सभी से यह जानने का प्रयत्न किया जाता है कि संशोधन-प्रस्ताव में आगे कार्यवाही की जाए अथवा नहीं। यदि उस प्रस्ताव को लोकमत का पक्ष मिल जाता है जिसे कि संसद ने एक बार अस्वीकृत कर दिया हो तो फिर भी संसद का यह कर्त्तव्य हो जाता है कि वह उक्त संशोधन को विधेयक के रूप में तैयार करे और सर्वसाधारण और कैंटनों का मत जानने के लिए प्रस्तुत करे। यदि सर्वसाधारण का मत उक्त संशोधन प्रस्ताव के विरुद्ध होता है तो विधेयक गिर जाता है।

यदि आरम्भक को विधेयक के रूप में प्रस्तुत किया जाता है और संसद उसको स्वीकार कर लेती है तो उक्त प्रस्ताव को तुरन्त सर्वसाधारण के जनमत और कैंटनों की तदर्थ स्वीकृति के लिए भेज दिया जाता है। किन्तु यदि संसद विधेयक के रूप में प्रस्तुत किए गए प्रस्ताव से सहमत नहीं है तो संसद मतदाताओं से कह सकती है कि उक्त प्रस्ताव अस्वीकृत कर दिया जाए अथवा उक्त प्रस्ताव के स्थान पर अपना प्रस्ताव तैयार कर सकती है और प्रारम्भिक प्रस्ताव के साथ साथ अपना प्रस्ताव भी भेज सकती है।

यदि आरम्भक में संविधान के पूर्ण संशोधन (Complete revision) की मांग की गई है, तो उस सम्बन्ध में वही कार्य-प्रणाली अपनायी जाती है जिसका वर्णन पहले किया जा चुका है।

जनमत-संग्रह के पक्ष में तर्क
(Arguments in favour of the Referendum)

1. कहा जाता है कि लोकप्रिय प्रभुसत्ता का सिद्धान्त प्रत्यक्ष व्यवस्थापन में मूर्त स्वरूप धारण कर सकता है न कि प्रतिनिधिक अथवा संसदीय प्रणाली में। संसदीय प्रणाली में वास्तविक जनमत प्राप्त करना प्राय: कठिन है क्योंकि संसदीय जनमत के ऊपर दलों के, समाचार पत्रों के, विक्रेताओं के और प्रचार के प्रभाव पड़ते हैं। जनमत-संग्रह लोक प्रभु-सत्ता को स्वीकार करता है और इसके द्वारा सर्वसाधारण की इच्छा का पता चल जाता है। अत: जनमत-संग्रह जनमत जान लेने का सबसे श्रेष्ठ बैरोमीटर है। इसके अतिरिक्त स्वयं नागरिक अपने हितों को अच्छी तरह से समझता है। जिस विधि की मांग सीधे रूप से सर्वसाधारण द्वारा की जाती है, उसके पीछे सर्वसाधारण की नैतिक इच्छा भी रहती है तथा इस प्रकार पास की हुई विधि

का संसदीय प्रतिनिधियों द्वारा पारित की हुई विधि की अपेक्षा अधिक सर्वसम्मत और निश्चित पालन होता है।

2. जनमत-संग्रह (Referendum) के समर्थक यह भी कहते हैं कि इसके द्वारा राजनीतिक दलों की आवश्यकता और महत्त्व कम हो जाता है और इसे दलीय भावनाओं (Partison Spirit) की प्रवृति भंग होती है। इसके अतिरिक्त यह विधानमंडलों की चंचलता और राजनैतिक अन्तरों के असंयम के विरुद्ध अंकुश का काम देता है। अनेक वार विधानमंडल द्वारा पास किए हुए विधियों और आज्ञाओं को सर्वसाधारण अस्वीकृत कर दिया है तथा इससे ज्ञात होता है कि विधानमंडल, सदा न तो सर्वसाधारण की इच्छा को ही जानते हैं और न ही उनकी इच्छाओं का प्रतिनिधित्व करते हैं। जनमत-संग्रहों से यह भी पता चल जाता है कि जिन विधियों के प्रति जनमत की स्वीकृति प्राप्त नहीं होती है, उनका पास होना अधिक कठिन ही नहीं, वल्कि असम्भव है। वास्तविकता तो यह है कि जनमत-संग्रह ने सर्वसाधारण के हाथों में पूर्ण निषेधात्मक शक्ति (veto) दे दी है।

3. जनमत-संग्रह के द्वारा बहुमत दल की राजनीतिक महत्त्व किसी हद तक दबा सा रहता है। संसदीय अथवा प्रतिनिधिक प्रणाली में विधि का वही स्वरूप रहता है जो संसद का बहुमत दल चाहता है। उक्त विधि में अल्पमत वालों का ध्यान नहीं रखा जाता है। किन्तु यदि विधि के अधिनियम वनने से पहले उक्त विधि को जनमत-संग्रह के लिए पेश कर दिया जाता है तो अल्पमतों को भी उक्त सम्वन्ध में अपने विचार प्रकट करने का अधिक अवसर मिल जाता है। और उनको यह भी अवसर मिल जाता है कि उक्त विधि को संगठित विरोध द्वारा अस्वीकृत कर सकें। यही सच्चा प्रजातन्त्र है इसके अतिरिक्त जनमत-संग्रह द्वारा विधि पारित करने में कम समय भी लगता है।

(4) जब सर्वसाधारण यह महसूस करने लगते हैं कि वे ही स्वयं देश में व्यवस्थापक (Legislators) हैं तो उनमें देश-प्रेम तथा उत्तरदायित्व की भावना पैदा होती है। इस वास्कता को जान लेना ही नागरिकों की सच्ची राजनीतिक शिक्षा है। लोकतन्त्र को यही वास्तविक विशेषता है। सर्वसाधारण प्राय: कभी भी अपनी व्यवस्था में आमूल परिवर्तन नही करेंगे जबकि उन्होंने पता है कि वे स्वयं ही व्यवस्थापन के पांच भी है। वे यह भी जानते हैं कि जरूरत पड़ने पर वे स्वयं अपनी विधियों अपनी आवश्यकतों के योग्य परिवर्तन कर सकेंगे। अत: प्रत्यक्ष व्यवस्थापन में दूरगामी परिवर्तन नहीं किए जाते हैं।

(5) यदि कभी संघीय संसद के दोनों सदनों में गतिरोध पैदा हो जावे तो जन-मत संग्रह के द्वारा ही ऐसे गतिरोधों को दूर किया जा सकता है। यह विधानमण्डल की शक्तियों पर अंकुश है। स्विटजरलेंड में कार्यपालिका, विधानमण्डल के निर्णयों का निषेध नहीं कर सकती। न ही एक सदन दूसरे सदन की उपेक्षा कर सकता है। दोनों सदनों की शक्तियां वरावर हैं। ऐसी स्थिति में विधान मण्डल के ऊपर कुछ न कुछ

अंकुश चाहिए तथा वह जनमत-संग्रह (Popular Vote) ही है।

(6) इस सम्बन्ध में अन्तिम बात, जैसा कि ब्राईस कहता है, "प्रत्येक शासन में किसी न किसी स्तर पर एक ऐसी सत्ता अथवा शक्ति होनी चाहिए जिसका निर्णय अन्तिम हो, और जिसके निर्णय के विरुद्ध आगे कोई अपील न की जा सके। प्रजातन्त्र में ऐसी अन्तिम सत्ता केवल लोकमत ही हो सकती है, जो सभी प्रकार के विवादों पर अन्तिम निर्णय दे सकता है।"

जनमत संग्रह के विपक्ष में तर्क
(Arguments against the Referendum)

(1) जनमत-संग्रह के विपक्ष में मुख्य तर्क यह दिया जाता है कि यह विधानमण्डल की मान-मर्यादा को कम करता है। जब प्रतिनिधिगण यह जानते हैं कि उनके फैसलों को रद्द किया जा सकता है तो वे अपने कर्त्तव्य को पूर्ण रूप से निभाने में कम रुचि लेंगे। इसके अतिरिक्त जनमत-संग्रह में उत्तरदायित्व ऐसे लोकमत के ऊपर छोड़ दिया है जो गुमनाम है, अस्थायी है तथा अमूर्त है। इस कारण से वास्तविक उत्तरदायित्व खत्म हो जाता है। यदि कोई प्रस्ताव जनमत-संग्रह द्वारा स्वीकृत कर लिया जाता है तो उसका विधानमण्डल को प्राप्त न होकर सर्वसाधारण को ही मिलता है। यदि प्रस्ताव अस्वीकृत हो जाता है तो उसका दोष विधानमण्डल को दिया जाता है। इस प्रकार दोनों ही स्थितियों में विधानमण्डल की प्रतिष्ठा कम होती है और इसका परिणाम यह होता है कि लोकमत की दृष्टि में विधानमण्डल का आदर कम रह जाता है।

(2) एक सामान्य नागरिक न ही तो इतना सजग होता है और न ही वह इतना शिक्षित होता है कि विधान के सम्बन्ध में अनेकों मामलों पर अपना सहीमत प्रकट कर सके और विशेषता रूप से वर्तमान काल में जबकि विधान-निर्माण का कार्य इतना उलझा हुआ और कठिन हो गया है, जनमत-संग्रह उचित नहीं ठहराता।

(3) यदि किसी वैधिनिक प्रस्ताव के समर्थक या विरोधी लोग उक्त प्रस्ताव के सम्बन्ध में पत्रिकाओं, समाचारपत्रों अथवा भाषणों द्वारा ही सर्वसाधारण को पूर्णरूप से जागृत कर देने का प्रयत्न करते हैं तो यह असफल प्रयास माना जाएगा। प्रत्यक्ष व्यवस्थापन के समर्थकों का कहना है कि जनता का हित वास्तव में चुने हुए प्रतिनिधियों के हाथों में ही सुरक्षित रहते हैं जिनकी योग्यता तथा विचारशीलता के आधार पर चुन कर भेजा गया था, न कि लोकप्रिय सर्व-साधारण के हाथों में जिनका सन्देहपूर्ण मत जानने के लिए कोई प्रस्ताव जनमत संग्रह में भेजा जाता है।

जनमत-संग्रह का एक अन्य दोष यह है कि उसमें कोई विधेयक पूर्णतः स्वीकार कर लिया जाता है या रद्द कर दिया जाता है, किन्तु संशोधनों के लिए कोई स्थान नहीं है।

(4) जनमत संग्रह के विपक्ष में एक और तर्क यह है कि इसके द्वारा कभी-कभी

अत्यन्त आवश्यक विधियों में अत्यन्त हानिकारक देर हो जाती है। इसी कारण से जनमत-संग्रह के जिन शैक्षणिक लाभों पर बल दिया जाता है, उनका महत्त्व नहीं रहता जब नागरिक स्वयं सार्वजानिक कार्यों में रुचि नहीं लेते तो प्रत्यक्ष विधान-निर्माण एक दिखावटी एवं खेल मात्र बन कर रह जाता है।

(6) जनमत संग्रह में पर्याप्त सार भी है और वह यह है कि इसमें बहुत कम ही लोग मतदान करते हैं। कहा जाता है कि जनमत संग्रह के मतदान के परिणाम से वास्तविक जनमत-संग्रहों में किसी विधेयक के विरोध प्रकट करने वालों की अधिक संख्या में मतदान होता है, किन्तु समर्थकगण उतनी संख्या में नहीं जाते और जनमत-संग्रह में बहुत बड़ी सख्या में लोग मतदान नहीं करते हैं, इससे या तो यह फल निकलता है कि मतदाता लोगों को नागरिक कर्तव्यों का ज्ञान नहीं है या फिर वे उक्त विषय पर मतदान करने की और मत व्यक्त करने की योग्यता ही नहीं रखते।

(7) यदि जनमत-संग्रह के द्वारा कोई विधि केवल थोड़े से बहुमत के आधार पर मान ली जाती है जैसा कि 1938 के फेडरल पीनल कोड (Fedral Penal Code) और 1947 के फेडरल इकानामिक आर्टिकल्स (Fedral Economic Articles) के सम्बन्ध में हुआ जबकि दोनों 53 प्रतिशत के बहुमत से स्वीकृति हुए तो ऐसी विधियों का नैतिक समर्थन अधिक कमजोर हो जाता है विधानमण्डलों के सम्बन्ध में कोई यह जानने का प्रयास नहीं करता कि उन्होंने किसी विधि को कितने प्रतिशत मत से पारित किया है।

ब्राईस ((Bryce) के मतानुसार सन् 1874 और 1919 के बीच मतदान में भाग लेने वालों का प्रतिशत कभी 30 प्रतिशत तक रहा। अधिकतम प्रतिशत 74 रहा और औसत प्रतिशत 55 इसी कारण लावेल (Lowel) का यह कथन उल्लेखनीय है, "स्विटज़रलैंड (तथा संयुक्त राज्य अमेरिका) में डाले गए मतों की संख्या से हमारा यह विश्वास भंग हो गया है कि लोकनिर्णय जनमत की सच्ची अभिव्यक्ति का साधन है।"[1]

(8) ब्राइस (Bryce) कहता है कि "जनमत संग्रह के विपक्ष में सबसे सरल किन्तु सबसे सन्देह युक्त तर्क यह है कि इसके द्वारा राजनीतिक सामाजिक और आर्थिक उन्नति को व्याघात पहुंचता है। सर हैनरी मेन (Sir Henry Maine) इसी तथ्य को अपनी पुस्तक दी पापुलर गवर्नमैंट (The Popular Government)

---

1. "The figures led Lowell to remark that the votes cast in Switzerland as well as in the U.S.A. shook our faith in the popular referendum as an infallible index of public opinion." (Ghosh R.C. "The Government of Swiss Republic".)

में 1885 में समझाकर लिखा और इसका प्रभाव विशेषरूप से अंग्रेजों पर पड़ा क्योंकि अंग्रेज लोग स्वभाव से ही अपरिवर्तनशील होते हैं। किन्तु यह तर्क स्विटजरलैंड के लिए कसौटी ठीक नहीं उतरा है। यह सच है कि पक्षपात अथवा अनावश्यक सावधानी के कारण संघीय संसद द्वारा प्रस्तावित आर्थिक एवं सामाजिक सुधारों की दिशा में कम उन्नति हो सकी किन्तु फिर भी उक्त अपरिवर्तनशीलता अथवा प्राचीनता (Conservatism) से स्विटजरलैंड को कोई विशेष हानि नहीं हुई है।

(9) यह भी नहीं माना जा सकता कि प्रत्यक्ष व्यवस्थापन से दल-प्रणाली के दोष कम हो जाते हैं। सत्य यह है कि जल्दी-जल्दी मतदान के कारण राजनीतिक दल अधिक सक्रिय हो जाते हैं। जनमतसंग्रह के कारण राजनैतिक प्रतियोगिता अधिक तेज हो जाती है और दल-गत भावना का दबाव बढ़ जाता है। यद्यपि ऐसी स्थिति ने स्विज़रलैंड में जोर नहीं पकड़ा है क्योंकि स्विस लोगों की आदतें एवं स्वभाव और ही प्रकार के हैं। 30,000 नागरिकों के हस्ताक्षर प्राप्त करने में जो प्रति हस्ताक्षर खर्च करना पड़ता है, उसके कारण किसी विधि को चुनौती देना सहज नहीं है और ऐसा केवल संसृष्ट संस्थाओं (Corporate Bodies) ही कर सकती है। जिस प्रकार राजनैतिक दल ट्रेड यूनियन्ज (Trade Unions) और दूसरे प्रभावशाली समूह किन्तु इसके परिणामस्वरूप उक्त संसृष्ट संस्थाओं की नीतियों पर और अधिक प्रभाव पड़ता है।

(10) जनमत-संग्रह का एक स्पष्ट परिणाम यह है कि विधानमण्डल का प्रभाव कम हुआ है। किन्तु उतना ही कार्यपालिका का प्रभाव बढ़ा है पहले तो संसद अपनी विधेयक सम्बन्धी शक्तियों को संघीय परिषद को सौंप देना अच्छा समझती है बजाय स्वयं विधि तैयार करने के क्योंकि इससे संघीय संसद (Federal Assembly) बहुत हद तक आलोचना से बची रहती है। अत: विधियों को इस प्रकार तैयार किया जाता है कि जहां तक सम्भव हो सके जनमत-संग्रह का कष्ट ही न उठाना पड़े। दूसरे संघीय परिषद (Federal Council) की आज्ञाओं (Arrtes) को चुनौती नहीं दी जा सकती जबकि संसद की विधियों और आज्ञाओं को चुनौती दी जा सकती है, इसलिए आयात स्थिति में विधि-निर्माण सम्बन्धी सारा काम संघीय परिषद (Federal Council) को ही करना पड़ता है। इस सम्बन्ध में डब्स (Dubbs) ने कहा है, "यदि आप लोकनिर्णय लागू करते हैं तो संसद एक मनुष्य समिति ही रह जाती है। इसका उत्तरदायित्व खो जाता है क्योंकि यह किसी विषय पर निश्चित रूप से निर्णय नहीं करती।"[1]

---

1. Dubbs remarked, "If you introduce the referendum, Parliament becomes merely a consultative committee. Its responsibility disappears because it no longer decides anything definitely when the people pronounce in the last instance." (Quoted in Ghosh, R.C. op. cit. 116).

आरम्भक के पक्ष में तर्क (Arguments in favour of the Initiative)—जो तर्क जनमत संग्रह के पक्ष में दिए गए थे वे ही तर्क आरम्भक के भी पक्ष में है। किन्तु जहां तक आरम्भक को अमल में लाने का प्रश्न है वह जनमतसंग्रह की कार्यान्विति से भिन्न है अत: आरम्भ (Initiative) पर अलग से विचार किया

कहते हैं कि आरम्भ (Initiative) लोकप्रिय प्रभुसत्ता (Popular sovereignty) का ही प्राकृतिक एवं आवश्यक विकास है। यह भी कहते हैं कि यदि सर्वसाधारण प्रभुसत्ताधारी नहीं रह जाएगी। नागरिक की इच्छा तो उसके मत (vote) एवं आवाज से ही प्रकट होती है और किसी तरीके से नहीं एक प्रतिनिधि का राजनीतिक स्तर चाहे कितना ही ऊंचा हो और चाहे वह कितना ही ईमानदार क्यों न हो, परन्तु वही सन्देह बना रेहता हैं कि वह सर्वसाधारण के विचारों का वह ठीक प्रकार से प्रतिनिधित्व नहीं करता। जनमतसंग्रह तो सर्वसाधारण को केवल निषेध अधिकार (Negative rights) प्रदान करता है किन्तु आरम्भिक (Initiative) लोगों को वास्तविक प्रत्यक्ष अधिकार देता है जिसके द्वारा वे अपनी इच्छित विधियां तैयार कर सकते हैं। "यदि जनमतसंग्रह (Referendum) सर्वसाधारण को विधानमण्डल द्वारा पारित गलत विधियों अथवा विधानमण्डल के कुकृत्यों के विरुद्ध रक्षा करता है तो उन्हीं अर्थों में आरम्भक विधानमण्डलों की भूलों की दवा है।"

ऐसा भी कहते हैं कि विधानमण्डल प्राय: सर्वसाधारण की आवश्यकताओं की अवहेलना करते हैं और वे जनमत के उन्नतिशील विचारों के बहुत पीछे रह जाते हैं। इसके अतिरिक्त वे तो सिर्फ दलीय प्रोग्राम को पूरा करने की लगन में रहते हैं "यदि ऐसा है तो फिर संसद जो सर्वसाधारण के द्वारा निर्वाचित निकाय है क्यों सर्वसाधारण के लिए ही मार्ग बन्द करली है और क्यों नहीं उनको अपनी इच्छानुरुप विधियां पारित कराने का अवसर दिया जाता"। जिस विधि का आरम्भ सर्वसाधारण से होगा और उसके पीछे जनमत होगा और इसलिए उसका विशेप समादर होगा और उस विधि का पालक भी शीघ्र होगा। आरम्भकों से राजनीतिक गड़बड़ों की सम्भावना काफी कम रहती हैं क्योंकि इस प्रकार उन विधियों को पास करने में कम से कम देर लगती है जिनको सर्वसाधारणता अपने हित के लिए आवश्यक समझते हैं।

आरम्भक के विपक्ष में तर्क (Arguments againts the Initiative)—जनमत संग्रह की ही तरह आरम्भक भी विधानमण्डल की सत्ता एवं उसके उत्तरदायित्व को कम करता है विधियों का निर्माण करना, विशेष रूप से विधेयकों की भूमिका तैयार करना एक जटिल तथा कठिन कार्य है इस काम के लिए विशेप योग्यता की आवश्यकता है जो केवल इस कार्य के करने वाले विशेपज्ञों एवं विधानमण्डल के सदस्यों को अधिक अनुभव के बाद प्राप्त होती है। एक साधारण नागरिक से यह आशा नहीं की जा सकती कि वह विधेयक के प्रारुप को तैयार करने में जिस कुशलता की जरूरत

होती है उसे जानता हो। परिणाम यह होता है कि सार्वजनिक आरम्भ द्वारा लाए गए प्रस्ताव प्रायः अधूरे असभ्य एवं असंगत होते हैं जिनमें अनेक धाराएं अस्पष्ट रह जाती तथा बहुत सी बातें दी ही नहीं जातीं। जो विधेयक सर्वसाधारण द्वारा आरम्भ किए जाते हैं उनकी भाषा अस्पष्ट एवं दूषित होती है। इसके साथ साथ उन विधेयकों के कई कई अर्थ भी निकलते हैं। कैंटनों में जहां वैधिक आरम्भक बार बार आते हैं कभी यह देखने में नहीं आया कि आरम्भक द्वारा कभी कोई ऐसा सुधार हुआ हो जो विधान मण्डल में पास किए गए अधिनियिम से न हो सकता हो। इसके विपरीत सर्वसाधारण ने अपनी इच्छा से जिन कुछ विधियों को पास करके संविधि पुस्तक में दर्ज किया है उन में से कुछ निश्चित रूप से अविवेकशील व अबुद्धिमत्तापूर्ण हैं। ब्राईस (Bryce) के अनुसार, "कभी-कभी कैंटनों की विधान सभाओं ने बुद्धिमत्तापूर्वक सर्वसाधारण को चेतावनी दी है और कई बार उनको प्रस्तावित विधि की गलतियां सुझाईं और उनके स्थान पर बेहतर विधेयक का सुझाव दिया जिसके फलस्वरूप दुर्भाग्यपूर्ण निर्णयों से बचाव हुआ और एक बार अविचारपूर्ण अधिकोषण विधि (Banking Law) को संघीय सत्ताओं ने इस आधार पर रद्द कर दिया था कि वह संविधान के उपबन्धों के विरुद्ध थी। कई बार जनता ने स्वयं इस प्रकार की उदण्ड योजनाओं को रद्द करके अपनी सूझ-बूझ का परिचय दिया है।"

स्विटजरलैंड में प्रत्यक्ष लोकतन्त्र की सफलता की चर्चा करते हुए रेपर्ड (Rappard) ने लिखा है कि "दिन प्रतिदिन जनमत-संग्रह तथा उपक्रम का प्रयोग बढ़ता जा रहा है। जहां 1848 के संविधान के अन्तर्गत इन लोक निर्णयों की औसत संख्या 0·4 थी 1874 के संविधान के अन्तर्गत वह बढ़ कर 1.5 हो गई तथा युद्धकाल में वह बढ़कर 2·4 हो गई।"[1]

निष्कर्ष (Conclusion)—स्विटजरलैंड में प्रत्यक्ष विधान निर्माण के सम्बन्ध में विद्वानों एवं राजनीतिज्ञों में तीव्र मतभेद है। कुछ लोगों का तो यह कहना है कि यह सिद्धान्त एवं व्यवहार दोनों की सुगमता के अनुसार पूर्ण विकसित व्यवस्था है किन्तु अन्य कहते हैं कि इसमें सर्वसाधारण का मत ऐसे मामलों में मांगा जाता है जिनका उन्हें कुछ पता ही नहीं होता। दूसरे वे इस कारण से भी आलोचक हैं कि इसकी कार्यप्रणाली व्यवहारतः बुरी सिद्ध हुई है। इसके अतिरिक्त जनमत-संग्रह में व्यर्थ की देरी लगती है तथा कई छोटी-मोटी रुकावटें भी डाली जाती हैं। उनको कुछ सुधारक लोग अशिष्ट (बुरा) समझते हैं। बहुत से मतदाता तो यह कहते हैं कि उनका अवकाश

1. "Whereas the average number of these plebescites was 0·4 a year under the regime of the constitution of 1848, it increased to 1·5 from the adoption of the constitution of 1874 until the outbreak of the World War and has risen to 2·4 in the war and post-war period." (Rappard William E. op. cit. p. 71.)

का समय इन बातों में व्यर्थ ही गंवाया जाता है। फिर भी स्विटजरलैंड में कोई भी प्रत्यक्ष व्यवस्थापना की इन प्रणालियों को छोड़ देना पसन्द नहीं करेगा। रेपर्ड (Rappard) लिखता है, यदि कोई व्यक्ति स्विटजरलैंड के सामान्य नागरिक से यह पूछे कि क्या वह और उसका देश प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र प्रयोगों से और उन प्रयोगों के फल से पूर्णतया संतुष्ट है तो वह निश्चय ही 'हां' में उत्तर देगा और सम्भव है कि वह नागरिक इस प्रसंग में प्रयोग (Experiments) शब्द से अप्रसन्न हो जाए। प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के प्रयोग का समय समाप्त हो चुका है और उसी के साथ आरम्भक और जनमत संग्रह के शत्रुओं के पुराने विचार भी उसी प्रकार समाप्त हो गए हैं जिस प्रकार कि प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के कट्टर समर्थकों का अन्ध समर्थन भी समाप्त हो चुका है।"[1]

शाटवैल (Shotwell) के "अनुसार प्रत्यक्ष प्रजातन्त्री संस्थाओं के रिकार्ड से निर्वाचक मण्डल की स्थिर अभिरुचि मतदान में भाग लेने वालों की बुद्धि व सावधानी तथा साधारण समझ पर आधारित निर्णयों का पता लगता है।[2]" घोष (Ghosh) के अनुसार "उपक्रम वह जनमत-संग्रह है वह चूल है जिनके चारों ओर सम्पूर्ण स्विस प्रशासन पद्धति घूमती है। लार्ड ब्राईस (Bryce) ने ठीक कहा है कि स्विटजरलैण्ड का साधारण जलवायु प्रत्यक्ष लोकतन्त्र के बहुत अनुकूल है।"[3]

Questions

1. Give a brief account of the scope and achievements of direct democracy in Switzerland.
2. "The advantages of direct democratic devices are more apparent than real." Discuss with reference to the working of democracy in Switzerland.
3. Assess the working of Referendum and Initiative in Switzerland.
4. Write a short essay on the working of Direct Democracy in Switzerland.

---

1. Rappard William, E. "The Government of Switzerland"...... . p. 74-75.

2. Shotwell, J.D. Governments of Continental Europe, p. 345.

3. "The institutions of initiative and referendum are the very pivot round which the entire Swiss Government system revolves." (Ghosh R.C. op. cit. ...... p. 116.)

आरम्भ से पहले ही सोशल डेमोक्रेटिक (Social Democratic) दल स्थापित किया गया। आजकल यह दल बड़ा प्रभावशाली एवं सक्रिय है। इसके अतिरिक्त स्विट्ज़रलैंड में समाजवाद, अनुदारवाद, उदारवाद, उग्रवाद, प्रजातन्त्रवाद के आधार पर कई पार्टियां है जिनका वर्णन आगे किया गया है।

दलीय पद्धति की विशेषताएं (Special Features of Swiss Party System):—स्विट्जरलैंड में राजनैतिक दलों के विषय में कई लेखकों ने अपने निम्नलिखित विचार प्रकट किए हैं:—

1. राजनैतिक पार्टियों का स्विट्रलैंड के संविधान में कोई उल्लेख नहीं हैं तथा दूसरे राज्यों में भी साधारणतया संविधान में दलों के बारे में प्राविधान नहीं हैं। परन्तु जब से अनुपातिक प्रतिनिधित्व पद्धति को अपनाया गया है, तब से अप्रत्यक्ष रूप से राजनैतिक दलों को संविधान में स्थान मिला है।

2. स्विट्जरलैंड में दलों का आधार संघ अथवा राष्ट्र न होकर कैंटन हैं। इसके लिए कई कारण हैं—(क) आम नागरिक यह प्राय: महसूस करता है कि उसका लाभ या हानि स्थानीय राजनीति द्वारा होता है, राष्ट्र अथवा संघ की राजनीति से नहीं। (ख) मुख्यत: दलों का संगठन एवं निर्माण का आधार स्थानीय प्रश्न होता है। स्विट्जरलैंड में राष्ट्रीय चुनाव होते नहीं (Switzerland does not know National Elections) अत: ब्राईस (Bryce) कहता है: संयुक्त राज्य अमेरिका में राष्ट्रीय दलों ने राज्यीय दलों को घेर लिया है। इसके विरूद्ध स्विट्जरलैंड में राष्ट्रीय दलों का अस्तित्व ही उनका कैंटनों में अस्तित्व है।

3. स्विट्जरलैंड की दलीय पद्धति में कई विशेषताएं हैं जो कि इस प्रकार वर्णित की जा सकती हैं।

स्विट्जरलैंड में राजनीति के आधारभूत सिद्धान्त ये हैं—(अ) देश की स्वतन्त्रता कायम रखना, तटस्था को प्रोत्साहन देना और अन्यों देशों के साथ व्यापार में वृद्धि करना। इन बातों के बारे में सभी राजनैतिक दल एक हैं।

(आ) इस देश से अतिवादी दलों के संगठनों की उत्पत्ति नहीं हुई। एक बार नाजी दल स्थापित किया गया था जिसे शीघ्र ही दबा दिया गया। कुछेक साम्यवादी भी रहे, परन्तु उनका प्रभाव व महत्व बहुत ही कम रहा। वहा हर समाजवादी प्रजातन्त्रवादी दल भी मार्कस अथवा साम्यवाद के सिद्धान्तों से प्रभावित नहीं है, वे तो मजदूरों की दशाओं तथा अधिकारों के समर्थक है। सत्य तो यह है कि स्विस निवासी राजनैतिक अतिवादी सिद्धान्तों में अधिक विश्वास नहीं रखते।

(इ) राजनैतिक दलों के चुनाव तरीके अपने अनुरूप ही रहते हैं। वे अधिक व्यय तथा अनुचित कार्यों का प्रयोग चुनाव में नहीं करते हैं। वे अपने राजनैतिक जीवन में सदाचार एवं प्रतिज्ञाओं को निभाने का भरसक प्रयत्न करते हैं।

ब्राईस (Bryce) कहता है कि स्विट्जरलैंड में राजनीति का संचालन विश्व के अन्य किसी भी भाग से कम व्यय में होता है। स्विट्जरलैंड में दलीय संगठन संयुक्त राज्य अमेरिका के मशीन जैसे संगठन की बुराईयों से मुक्त हैं। स्विट्जरलैंड के दलों के हाथ में अपने समर्थकों को देने के लिए सार्वजनिक पदों की संख्या बहुत कम है। अतः दल मशीन रूपी राजनीति से दूर रहते हैं और उनके संगठन में शुद्धि पाई जाती है।

घोष के मतानुसार स्विट्जरलैंड में दलीय पद्धति के दोष, जो अन्य सभी जगह पाए जाते हैं, लोक निर्णय की पद्धति द्वारा सीमाओं के भीतर रहे हैं। देश का छोटा आकार स्विस लोगों में पारस्परिक सहिष्णुता, दलों का ढीला-ढाला संगठन आदि ऐसे कारण हैं जिन्होंने मिल कर देश में असाधारण सुखमय स्थिति उत्पन कर दी है।

(4) स्विट्जरलैंड में कई प्रमुख एवं महत्वपूर्ण राजनैतिक दल हैं। इसके भी कई कारण हैं। पहला तो यह कि वहां कई प्रकार के लोग बसते हैं। ब्राईस (Bryce) कहता है कि, "बहुत से दलों के उदय के लिये स्विट्जरलैंड से अधिक प्रचुर सामग्री योरुप के अन्य किसी देश में नहीं हैं।" दूसरी बात यह है कि वहां पर अनुपातिक प्रतिनिधित्व पद्धति के अनुसार चुनाव होते हैं और इसके अन्तर्गत छोटे-छोटे दल भी अपना अस्तित्व बनाए रहते हैं, यह एक मानी हुई बात है तथा यह बहुदलीय पद्धति की उन्नति में बड़ी सहायता देती है। तीसरे, वहां पर कार्यपालिका के सदस्य किसी एक विशेष दल से सम्बन्धित नहीं हो , वे कई दलों के हो सकते हैं। यह भी जरुरी नहीं कि वे किसी एक ही सामान्य कार्यक्रम को मानने वाले हों। ब्युएल (Buell) के मत में "**स्विटजरलैंड इस तर्क के विरुद्ध प्रमाण है कि प्रजातन्त्रात्मक शासन केवल बहुमत एवं अल्पमत दलों के आधार पर ही कुशलता पूर्वक चल सकता है।**" फेडरल असेम्बली तथा फेडरल काउन्सिल में भी कई दलों के दोनों के सदनों प्रतिनिधि होते हैं।"[1]

(5) **फ्रान्स व इंगलैंड के राजनैतिक दलों की तुलना** में स्विट्जरलैंड के शासन में दलों का महत्व कम है। क्योंकि मन्त्रियों को सदन कार्यपालिका क्षेत्र में नहीं हटा सकता। जहां तक विधायी क्षेत्र का सम्बन्ध है, उसमें विधायिकाओं को अन्तिम निर्णय की शक्ति प्राप्त नहीं है' जो कि प्रत्यक्ष विधि-निर्माण के कारण जनता में रखी गई है। संघीय असेम्बली में दलों का संगठन बहुत ढीला ढाला होता है। न ही तो दलों में अनुशासन कठोर होता है और न ही कोई उनके सचेतक होते हैं। इस कारण से इस देश में दलीय भावना कम होती है और संघर्ष आदि भी कटु नहीं होते। हेन्स ह्यबर कहता है कि "व्यवसायिक तथा अन्य वार्षिक संगठनों के कारण भी दलों का

---

1. Buell, R. L. "Democratic Government in Europe."......p. 577.

प्रभाव कम है।"

(6) **दलों का संगठन** (Organisation of Parties)।—इसमें सन्दे नहीं कि स्विट्जरलैंड में भाषा, धर्म, कैंटनों के प्रति निष्ठा आदि कई ऐसी बातें जिनका की विभाजनात्मक प्रभाव शेष है, फिर भी बड़े एवं प्रमुख दलों को प्राय देश के सभी भागों से समर्थन प्राप्त होता रहता है। जैसा कि पहले कहा जा चुक है कि दलों का स्थानीय एवं कैंटनों में ही संगठन अधिक महत्त्वपूर्ण होता है। केवल सोशल डेमोक्रेटिक दल ही ऐसा हैं जिसका केन्द्रीय संगठन विकसित हुआ है तथ वास्तव में राष्ट्रीय दल कहा जाने लगा है। दूसरे दल तो कैंटनों में संगठित दल तथा समाज राजनैतिक प्रवृतियों वाले व्यक्तियों के ढीले ढाले (Loosely Organised Federations of autonomous Cantonal Parties with similar Political Tendencies) हैं। ये ही दल कैंटनों में धन की व्यवस्थ करते हैं और नेशनल काउन्सिल के चुनावों में भाग लेते हैं। विभिन्न प्रमुख दलों क सन् 1951 में निम्नलिखित तालिका में नेशनल काउन्सिल एवं काउन्सिल आफ स्टेट में प्रतिनिधित्व दिखाया गया है।

दल का नाम	नेशनल काऊंसल	काओंसिल आफस्टेट
रेडिकल लिबरल	52	12
सोशल-डैमोक्रेट	48	4
कैथोलिक-कंजरवेटिव	44	18
पेटेन्टस आर्टिजन्स, मिडिल कलास	21	3
इण्डिपेन्डेन्ट दल	9	0
लिबरल डेमोक्रेट	7	3
अन्य दल	13	4
कुल	194	44

परन्तु जैसे जैसे संघीय शासन की शक्तियां विकसित होती गई हैं, उसके साथ-साथ राष्ट्रीय दलीय संगठन भी बनाए गए हैं। सन् 1878 में उग्रवासियों ने पहला संसदीय समूह संगठित किया और इसके बाद कैथोलिकों, कंजरवेटिवों तथा लिबरलों ने भी ऐसा किया। जिन दलों को अब फेडरल असेंबली में प्रतिनिधित्व मिला हुआ है, उन सभी दलों का राष्ट्रीय या संसदीय संगठन बन गया है। इनमें से प्रत्येक दल की एक केन्द्रीय समिति है तथा एक वार्षिक डायट होती है, जिसमें कैंटनों अथवा डायट (Diet) की इकाईयों अथवा दोनों प्रकार से चुने हुए सदस्य होते हैं। फेडरल असम्बली व प्रशासन के कामों पर वार्षिक डायट में विचार किया जाता है और आने वाले वाले के लिए प्रोग्राम निर्धारित किया जाता है। प्रत्येक राष्ट्रीय संगठन अपने नेताओं के पथ-पदर्शन के लिए समय समय पर सिद्धान्तों एवं नीतियों का हवाला देता है। सारे दलों के संगठनों की रचना प्रजातन्त्रात्मक ढंग से की गई है और उनमें से कुछ के

मुखपन भी हैं।

नामजदगी (Nominations) :—साधारण दलीय सम्मेलनों तथा कान्फ्रेंसों द्वारा नेशनल काऊंसल के उम्मीदवारों की नामजदगी निर्वाचन क्षेत्रों में की जाती है। प्रमुख दलों के कभी-कभी नामजदगी परस्पर पर समझौते भी हो जाते हैं। कि उन्हें कितने-कितने अपने उम्मीदवार खड़े करने हैं। यह सब उनकी दलीय शक्ति के आधार पर होते हैं।

प्रमुख दलों का संक्षिप्त परिचय

(Brief Introduction of Main Parties)

(1) **रेडिकल डेमोक्रेट** (Radical Democrats) :—यह दल उग्रवादी अथवा प्रगतिशील प्रजातन्त्रवादी (Pogressvie Democratic) दल कहा जाता है। यह दल मुख्यत: कैंटनों का ही दल है और आज भी यह एक प्रमुख दल के रूप में है। सन् 1911 में नेशनल काओंसल के लिए चुनाव की अनुपातिक पद्धति अपनायी जाने से पूर्वकालीन लम्बे समय तक इस दल का बहुमत रहा है। इस दल के समर्थक देश सभी भागों एवं जनता के सभी वर्गों में पाए जाते हैं। यह केन्द्रीय शक्तियों को प्रभावशाली एवं वृद्धि पूर्व बनाने का समर्थन रहा है। इस दल के कारण वहां पर रेलों का राष्ट्रीय प्रतिरक्षा का राष्ट्रीकरण हुआ और बहुत से सार्वजनिक उपयोगिता व सामाजिक सुरक्षा के कानून पास हुए। अब भी यह दल सुदृढ़ संघीय शासन का समर्थक है। यह दल धर्मनिरपेक्षता (Secularism), व्यक्ति-गत स्वतन्त्रता एवं राजनैतिक प्रजातन्त्र में विश्वास रखता है। यह प्रर्याप्त राष्ट्रीय सुरक्षा के लिए सैनिक संगठन की स्थापना पर ज्यादा ज़ोर देता है।

(2) **कैथोलिक कन्जरवेटिव पार्टी** (Catholic Conservative Party)—इस दल के अधिकतर सदस्य कैथोलिक धर्म मानने वाले होते हैं और अनुदारवादी भी होते हैं। इस दल के सामाजिक सुधारों जैसे शराब पर कर आदि, कैंटनों की अधिक स्वतन्त्रता पर बल दिया है। यह संघवाद का भी समर्थक है। इसकी मुख्यत: दो मांगे हैं। एक तो यह पारिवारिक जीवन को महत्त्व देता है। और दूसरे सम्पत्ति के लिए विशेष रक्षा चाहता है। यह समाजवादियों की तरह स्त्री जाति को मताधिकार देने के पक्ष में हैं क्योंकि चर्च का स्त्रियों पर बहुत प्रभाव संक्षिप्त होता है। अत: ऐसा करने से इस दल की शक्ति बढ़ेगी। यह केन्द्रीय दल समाजवादी राज्य के विरुद्ध है। रैपर्ड (Rappard) कहता है कि "यह दल न तो व्यक्तिवादी है और न ही उदारवादी है, बल्कि धार्मिक राजनीति में विश्वास करता है।" परन्तु इस दल में नामपन्थी विचार वाले (Leftwing) व्यक्ति आ गए हैं जो ईसाई ट्रेड युनियनों से सम्बन्धित हैं। इन यूनियनों के सदस्य अब वृद्धि पूर्ण कल्यानकारी विधि-निर्माण की मांग कर रहे हैं।

(3) **पीजेन्टस, आर्टिजन्स व मिडिल कलास पार्टी** (Peasants or Agrar-

ian and Middle Class Party) :— यह दल सुदृढ़ राष्ट्रीय प्रतिरक्षा, अधिक केन्द्रीयकरण संघ से इकाईयों को अधिक आर्थिक सहायता, अन्न उत्पादन को प्रोत्साहन, कृषि की उपज का मूल्य निर्धारित करना आदि इसके कार्यक्रम हैं। यह विशेष रूप से किसानों, हस्त कलाकारों एवं मध्य वर्ग के लोगों का दल है। स्विट्ज़रलैंड में कृषकों और उनके दल का बड़ा महत्त्व है। घोष के अनुसार "स्विटजरलैंड में किसानों का दल उग्रवादियों (Radicals) की तुलना में अधिक अनुदारवादी है।"

4. लिबरल डेमोक्रेट (Liberal Democrat) :—वास्तव में जिन लोगों ने प्रतिक्रियावादी एवं संघ विरोधी और सन् 1848 के संविधान का समर्थन किया उन सभी को उदारवादी (Liberals) अथवा केन्द्रवादी पार्टी के सदस्य कहे जाने लगे। बाद में कुछ आर्थिक समस्यों पर एक मत न होने के कारण उदारवादियों के दो दल बन गए। एक दल ने तो रेलों का राष्ट्रीयकरण एवं शासन के अधिक कार्यक्षेत्र का समर्थन किया। अतः इसे उग्रवादी दल कहा जाने लगा। दूसरा दल स्वतन्त्रता का अर्थ भारी कर से मुक्ति एवं राज्य के बढ़े हुए हस्तक्षेप का विरोध करता है। उदारवादियों का दक्षिणपन्थी (Right Wing) एक प्रकार से समाजवाद का विरोधी है। अब इस दल को लिबरलडेमोक्रेटिक कहा जाता है और संघ अथवा समाजवाद द्वारा प्रत्यक्ष रूप से कर लगाए जाने का विरोध करता है। यह दल क्रमिक विधि-निर्माण का स्वतन्त्र व्यापार एवं सामाजिक सुरक्षा क्षेत्र में समर्थन करता है। इस दल में अधिकतर धनी प्रोटेस्टेन्ट एवं उच्चतम श्रेणी के लोग हैं।

5. सोशल डेमोक्रेट (Social Democrats) :— आजकल यह दल प्रत्येक की तुलना में सबसे बड़ा है। प्रथम विश्व युद्ध के बाद इसने मार्कसवादी सिद्धान्तों, वर्गयुद्ध एवं क्रान्ति को कुछ समय तक अपनाया; किन्तु बहुत समय से इसने प्रजातन्त्री सिद्धांतों और एक प्रकार के विकासवादी समाजवाद को ही स्वीकार किया हुआ है। इस दल की शाखाएं सारे देश में विस्तृत हैं और इसका संगठन भी अच्छा है। देश में बड़े उद्योग धन्धों, भूमिहीन के विकास तथा आर्थिक समस्याओं की लगातार वृद्धिपूर्ण जटिलताओं तथा शीघ्र कार्यवाही की आवश्यकताओं के कारण, यह दल प्रभावशाली बन गया है। यह दल निजी एकाधिकारों (Private monopolies) और उद्योगों का राष्ट्रीयकरण मजदूरों, के लिए अधिक वे वेतन, स्त्रियों के लिए मताधिकार, सामाजिक बीमे का विस्तार, काम पाने के अधिकार को मान्यता दिलाना और बेरोजगार व्यक्तियों के लिए आर्थिक सहायता दिलाने का समर्थक है।

6. अन्य दल (Other Parties) :—श्रमिकों का दल एक तरह से साम्यवादी दल ही है। यह दल सन् 1940 में अवैध घोषित कर दिया गया था परन्तु अब इस पर से अवैधता हटा ली गई है। यह दल सोवियत संघ के साम्यवादी दल से मिलता-जुलता है। दूसरे विश्व युद्ध से पहले साम्यवाद के विरोध तथा जर्मनी में नाजी दल के विकास के कारण स्विटजरलैंड में नाजी विचारधारा के छोटे छोटे दल बने

थे और उन्हें यूनियन फ्रन्ट कहते थे। नेशनलफ्रन्ट और स्विस नेशनल मूवमेंट (Swiss National Movement) को, जो कि स्वरूप में नाजी थे, सन् 1940 में अवैध घोषित कर दिया गया था।

राष्ट्रीय प्रशासन

(National Administration)

संघीय प्रशासन के प्रमुख विभाग (Federal Departments of Administration) :—इस समय स्विट्जरलैंड में प्रमुख विभाग निम्नलिखित हैं :— अर्थव्यवस्था, राजनैतिक, न्याय, आन्तरिक पुलिस और सार्वजनिक, सेना, वित्त और आयात-निर्यात कर तथा साथ एवं रेल। जैसा कि पहले वर्णन किया जा चुका है कि फैडरल काऔंसल में 8 सदस्य होते हैं और उनमें से प्रत्येक एक विभाग का अध्यक्ष होता है। यह विभाग कार्यपालिका के आदेशनुसार विभक्त किए जाते हैं। इनका संक्षिप्त परिचय निम्न प्रकार से है :—

सेना-विभाग (Military Department) :—इस विभाग का मुख्य ध्येय देश की सशस्त्र तटस्था को बनाये रखना है। इसका अध्यक्ष एक राजनैतिक नेता होने के साथ-साथ एक उच्चाधिकारी भी होता है। इस देश में एक सैनिक शिक्षकों के कोर और दो विशेष कोर-एक वायु सेना के लिए और दूसरा राष्ट्रीय गढ़ों की रक्षा के लिए इसके अतिरिक्त स्थायी सेना की व्यवस्था नहीं है। (No Standing Army) इस तरह से स्विट्ज़रलैंड में व्यवसायिक सैनिक नहीं है। वहां पर सभी नागरिकों के लिए जिनकी आयु 20 वर्ष से 48 वर्ष तक की है। सैनिक सेवा अनिवार्य है। दूसरे लोगों और औरतों के लिए यह ऐच्छिक आधार पर और औरतों को केवल ऐसे ही सैनिक कार्यों में लिया जाता है जिनमें कोई युद्ध नहीं करना पड़ता है।

(2) **सार्वजनिक अर्थ-व्यवस्था का विभाग** (Department of Public Economy) :—इस विभाग का कार्यक्षेत्र अधिक विस्तृत हो गया है क्योंकि राज्य सार्वजनिक सेवाओं को अपने साथ में लेता जा रहा है। इस विभाग के चार उप-विभाग भी हैं :—

श्रम तथा उद्योग, कृषि, वाणिज्य, सामाजिक बीमा तथा प्रत्येक विभाग एक निर्देशक (Director) के आधीन होता है। वहां पर 48 घण्टे के सप्ताह को कानूनी रूप दे दिया है और एक दूसरे कानून द्वारा 15 वर्ष से कम आयु वाले बच्चों को काम देने की मनाही कर दी है।

(3) **रेल और डाक विभाग** (Railway of Postal Department) :— इसके आधीन संघीय रेलें और डाक होती है और जैसा कि हम ऊपर बता आए कि अधिकांशत: रेलों का राष्ट्रीयकरण हो गया है। इस विभाग के भी पांच उप-विभाग हैं जैसे :—

परिवहन (रेल, जहाज़, ट्राम्मे,) हवाई-जहाज़ों डाक-तार तार, टेलीफोन और डाक-व्यवस्था) जल-सेवा (जिसका सम्बन्ध झीलों में जहाज़रानी से है) और बिजली।

(4) राजनैतिक विभाग (Political Department) :—इसका सम्बन्ध विदेशी मामलों से है। पहले यह संघ के प्रधान के आधीन होता था परन्तु आजकल ऐसा नहीं है। यह एक छोटा सा देश है। इसलिए विदेशों में अपने राजदूत नियुक्त न करके एक विदेश मन्त्री ही रखा जाता है। आम तौर पर विदेश भी स्विट्जरलैंड में राजदूत के स्थान पर मन्त्री ही रखते हैं। यह विभाग संयुक्त राज्य अमेरीका के स्टेट डिपार्टमैंट अथवा अन्य राज्यों के वैदेशिक विभाग के समान हैं।

(5) न्याय और पुलिस विभाग (Department of Justice and Police) :-- इस विभाग का अध्यक्ष कोई मानित न्याय जानने वाला व्यक्ति होता है। न्याय विभाग के साथ पुलिस व्यवस्था भी जुड़ी हुई है तथा वास्तव में कानून एवं व्यवस्था बनाये रखना कैन्टनों की सरकारों उत्तरदायित्व होता है। स्विस् न्यायपालिका के संगठन का संघ शासन व कैन्टनों के शासन के साथ जहां-तहाँ वर्णन किया गया है।

(6) आन्तरिक विभाग (Home Department) :—इसका सम्बन्ध वहुत से विषयों से है जिनमें से मुख्य ये हैं—वन, मछली उद्योग, सार्वजनिक भवन, जनशक्ति, शिक्षा, सार्वजनिक स्वास्थ्य तथा कई और विषय हैं जो अन्य विभागों के अधीन नहीं रखे जा सके हैं। शिक्षा तो कैन्टनों से ही सम्बन्धित है। अत: संघ सरकार उस पर केवल देख-रेख ही किया करती है। इस विभाग के आधीन सार्वजनिक निर्माण-कार्यों व बाढ़ नियन्त्रण आदि महत्वपूण कार्यों के लिए अलग डिवीजन अथवा उपविभाग हैं और दूसरे कार्यो के संचालन के लिए कई सैक्शन है।

(7) वित्त और आयात- निर्यात महसूल विभाग (Finance and Customs Department) :—यह विभाग संघीय आय और व्यय के लिए उत्तरदायी है। इसके आधीन आयात-निर्यात महसूल भी आता है। यही विभाग संघीय सरकार के कार्यक्षेत्र और करों के विस्तार से इस विभाग का महत्व बहुत बढ़ा है।

संघीय प्रशासन के बारे में सबसे महत्वपूर्ण गुण यह है कि संघीय सरकार अपने वहुत से कानूनों एवं नीतियों का पालन अपने आधीन आधिकारियों से न कराकर कैन्टनों के अधिकारियों द्वारा कराती है। इससे दो प्रकार के विशेष लाभ हैं—एक तो यह कि खर्च में बचत होती है और दूसरे यह कि संघीय कार्यक्षेत्र की वृद्धि के विरुद्ध कैंटनों को विशेष आक्षेप नहीं होता है। इन्हीं कारणों से स्विजरलैंड में सघ सरकार कार्यक्षेत्र काफी बढ़ा है और संघीय अधिकारों की संख्या में भी अधिक वृद्धि हुई है। वहां पर संघीय अधिकारियों व कर्मचारियों की संख्या बहुत कम है। इसके अतिरिक्त वहा पर ऐसे विषय काफी हैं जिनका प्रशासन संघ व राज्यों में विभाजित किया हुआ है। उदाहरणार्थ कृषि, कैंटनों के समझौते एवं संधियां, विवाह, जलचाप साधन

(Hydraulic Resources) मोटर, साईकलें, शराब का नियन्त्रण आदि। यह भी संघीय कर्मचारियों की सख्या कम होने का एक कारण है।

सार्वजनिक सेवाएं (Public Services) :—अनेकों विभागों में फेडरल काउन्सिल के सदस्य वहुसंख्यक अधिकारियो व कर्मचारियों की राज्य सेवाओं में नियुक्तियां करते है। ये काम वे अपने-अपने विभाग के अध्यक्ष के रूप में करते हैं। रेल विभाग में अधिकारियों व कर्मचारियों की नियुक्ति स्वाधीन संघीय रेलवे प्रशासन द्वारा की जाती है। नियुक्तियां करने वाले उच्चाधिकारी ही आधीन अधिकारियों और अन्य सेवकों की योग्यता, पद से हटाना, पदोन्नति और उनके विशेषधिकारों आदि की शर्तें निर्धारित करते हैं। साधारणतया सरकारी सेवा के लिए निम्नलिखित शर्तें आवश्यक हैं—नागरिकता, अच्छा चरित्र, आवश्यक शिक्षा सम्बन्धी योग्यता और विशेष प्रशिक्षण, जहां कहीं आवश्यक हो। नियुक्तियां प्रतियोगी परीक्षाओं के आधार की जाती हैं। वेतन दर नीचा ही है, किन्तु उसे गत वर्षों में उठाया गया है। सार्वजनिक सेवकों के संगठन होते हैं, जोकि ट्रेड-यूनियनों के संघ सम्बन्धित होते हैं। संघ व कैंटनों की सरकारों के अधीन सभी सरकारी कर्मचारियों को राजनैतिक आन्दोलनों व चुनावों में भाग लेने का अधिकार प्राप्त है।

स्विट्जरलैंड में विशेप रूप से सरकारी सेवक कार्यकुशल होते हैं। वहां सेवाओं में भाई-भतीजावाद (Nepotism) का अभाव है। यहां पर यह एक प्रशंसनीय वात है कि सरकारी सेवक राजनैतिक प्रभाव के अन्तर्गत नहीं रहते हैं जवकि उन्हें राजनिति में भाग लेने की पूरी छूट होती है। व्राईस (Bryce) कहता है कि "स्विटजरलैंड के प्रशासन के वारे में विदेशी दर्शकों को दो वातें आकर्पित करती हैं। प्रथम, प्रशासन पर वहुत कम व्यय होता है और संघ व कैंटनों में वित्त का प्रवन्ध वड़े ध्यान से किया जाता है। दूसरे, प्रशासन व सार्वजनिक सेवाओं में शुद्धि एवं स्वच्छता है अर्थात रिश्वत अथवा भ्रष्टाचार की कमी है। सार्वजनिक प्रशासन में काम करने वालों की संख्या कुल जीविकोपार्जन करने वालों कीं 50 प्रतिशत है अर्थात सरकारी अधिकारियों व कर्मचारियों की वहुत वड़ी सख्या है। फिर भी यह वहुत सराहनीय विपय है कि वहां की सेवाएं प्रजातन्त्र शासन के प्रति पूर्णतया उत्तरदायी हैं।[1]

---

2. Switzerland has demonstrated that an efficient bureaucracy can be entirely responsible to democratic government. (Marx . F. M. Foreign Governments, p. 375.)

Questions

1. What are the factors which have contributed to the lack of well-knit and organized party system in Switzerland ?
2. Write a note on the civil services in Switzerland.
3. Discuss the salient features of the party system in Switzerland.
4. Describe the functions of the Administrative Departments of the Swiss Confederations.
5. Give a brief account of the organization and programmes of the main political parties of Switzerland.

5
कैंटन
(Canton)

प्रशासन तथा स्वशासन
(Administration and Local Self-Government)

स्विस प्रजातन्त्र में स्थानीय स्वायतता (Local autonomy) पर विशेष बल दिया जाता है। ह्यूबर (Huber) के अनुसार "स्विस कम्यून कुछ अर्थों में इंगलैंड के पैरिशों (Parishes) देहाती जिलों और काउन्टिओं (Counties) की अपेक्षा अधिक स्वतन्त्र तथा अधिक लोकतन्त्रात्मक होते हैं।[1] एण्ड्रे (Andre) ने लिखा है कि स्विस लोकतन्त्र का सिद्धान्त यह है कि वह कैंटन से पहले कम्यून (Commune) का ध्यान रखता है तथा संघ से पहले कैंटनों क्योंकि इस प्रजातन्त्र का मूलाधार स्थानीय स्वायतता है।[2] स्विटजरलैंड उन देशों से बिल्कुल भिन्न है जहां केन्द्रीय सरकार स्थानीय संस्थाओं को शक्ति प्रदान करती है। स्विटजरलैंड में लोकेच्छा (Popular will) का निर्माण पहले पहल निम्न स्तरों पर और फिर क्रमश: उच्च स्तरों पर होता है।

कैंटनों का शासन
(Govt. of Cantons)

परिचय (Introduction) :—स्विटजरलैंड में संघ की इकाइयों (units)

1. "The Swiss Communes are more democratic in their organisation than the English parishes. rural districts and counties."
(Hans, Huber : How Switzerland is governed, p. 16)
2. Andre, S Switzerland, p. 129:

को कैंटन कहते हैं। संघ में उनको वही स्थान प्राप्त है जो संयुक्त राज्य अमेरिका में विभिन्न राज्यों का है। वास्तविक रूप में स्विटजरलैंड के लोगों के लिए तो संघ (Confederation) कैंटनों का संगठन अथवा संघ है तथा असली राज्य कैंटन है। बहुत से कैंटनों में तो कार्यपालिका को कौन्सिल आफ स्टेट (Council of State) कहते हैं, जो कि संघ की विधायिका का दूसरा नाम है। बात यह है कि स्विटजरलैंड के औसत नागरिक राजनैतिक जीवन में कैंटन और कम्यून का संघ से अधिक महत्व है। वह सघ का नागरिक बनने से पहले किसी कम्यून व कैंटन का नागरिक होता है। संघीय संविधान ने इस प्राथमिकता को धारा 3 में स्पष्ट रूप से स्वीकार किया है; जिसके अनुसार कैंटन अथवा कम्यून का प्रत्येक नागरिक स्विटजरलैंड का नागरिक है।

प्रत्येक कैंटन का अपना संविधान होता है और संघीय संविधान में कैंटनों को प्रभुत्वपूर्ण कैंटन (Sovereign Cantons) कहा गया है। वे उस सीमा तक प्रभुत्वपूर्ण है, जहां तक कि उनकी प्रभुत्ता को संघीय संविधान सीमित नहीं करता। वास्तव में, संयुक्त राज्य अमेरीका के विभिन्न राज्यों की तरह संघ के निर्माण से पहले कैंटन स्वतन्त्र थे। स्विटजरलैंड का संघ कैंटनों से मिल कर बना है। उन शक्तियों को छोड़ कर जो उन्होंने सघ को दे दी, शेष अधिकार क्षेत्र में उनकी शक्तियां सुरक्षित हैं। इनमें से प्रमुख निम्नलिखित हैं :—

(क) कानून और व्यवस्था बनाए रखना (ख) सामाजिक कल्याण स्थानीय सार्वजनिक निर्माण कार्य (ग) चुनावों का नियन्त्रण (घ) सार्वजनिक शिक्षा और स्थानीय नियन्त्रण का शासन।

प्रत्येक कैंटन (और अर्द्ध कैंटन) का अपना संविधान है, जिसकी स्वीकृति जनता द्वारा होनी आवश्यक होती है। इस प्रकार की स्वीकृति संविधान के संशोधनों के बारे में भी आवश्यक है तथा उन पर संघ सरकार की स्वीकृति भी आवश्यक है। कैन्टन के संविधान पर संघ की सरकार की वैसी ही स्वीकृति है जैसी कि संयुक्त राज्य अमेरीका में सर्वोच्च न्यायालय को राज्यों के संविधानों के सम्बन्ध में संवैधानिकता के प्रश्नों का निर्णय करने की शक्ति प्राप्त है। स्विटजरलैंड में संघीय सरकार किसी संशोधन पर अपनी स्वीकृति रोके रखने का अधिकार रखती है। यदि (क) संशोधन सम्बन्धी धारा संघीय संविधान के विरुद्ध हो (ख) वह जनता के राजनैतिक अधिकारों के प्रयोग में बाधा डालती हो तथा उसे जनता ने स्वीकार न किया हो।

आम तौर पर कैंटनों के संविधान में नागरिकों का अधिकार पत्र (Bill of rights) होता है। प्रत्येक कैंटन की अपनी शासन-पद्धति पूर्ण है — उनकी अपनी कार्यपालक विधायी तथा न्यायिक शाखायें हैं। उन्हें अपना शासन चलाने के लिए कर लगाने की छूट होती है। आज भी कैंटनों तथा स्थानीय शासनों के महत्त्व का इस बात से पता चलता है कि उन सब का वार्षिक व्यय मिलाकर राष्ट्रीय सरकार के खर्चे के बराबर होता है। संविधान में कैंटन के शासन के विभिन्न अंगो की शक्तियों और

उनके आपसी सम्बन्धों की रूपरेखा दी होती है। स्विस संघ में इस समय 19 पूर्ण एवं 6 अर्द्ध कैंटन सम्मिलित हैं। एक प्रकार से कैंटनों को दो भागों में विभक्त किया जा सकता है। एक भाग में तो लैंड्सजमींडे वाले कैंटन हैं तथा दूसरे में प्रतिनिधिक प्रजातन्त्र वाले।

लैंड्सजमींडे कैंटन (Landsgemeinde Cantons):—स्विटज़रलैंड के इन कैंटनों में अभी तक सबसे प्राचीन एवं विशुद्ध प्रजातन्त्र की प्रणाली प्रचलित है। लैंड्सजमींडे का अर्थ है मतदाताओं की लोकप्रिय सभा, जो बहुत प्राचीन काल से चली आ रही है। (Old open-air popular assembly of voters) एक कैंटन के साथ चार अर्द्ध कैंटन अपने अधिकारियों का चुनाव ऐसी ही खुली सभाओं में करते हैं और इन्हीं सभाओं में अपना वार्षिक बजट व आवश्यक कानून पास करते हैं। इनमें प्रत्येक साधारण मतदाता को शासन के कार्य में प्रत्यक्ष रूप से सक्रिय भाग लेने का अवसर मिलता है। वास्तव में इन कैंटनों का शासन मतदाता स्वयं चलाते हैं, उनका संचालन प्रतिनिधियों द्वारा नहीं होता। ये सभायें संयुक्त राज्य अमेरीका के न्यू इंगलैंड के नगरों की सभाओं तथा भारत के बड़े गांवों की सभाओं के समान होती हैं, किन्तु उनके विषय में महत्वपूर्ण बात यह है कि स्विटज़रलैंड की की ये सभायें स्विटजरलैंड के संघ की इकाइयों के शासन से सम्बन्ध रखती हैं जबकि नगर सभाओं या गांव सभाओं का सम्बन्ध स्थानीय स्वशासन से होता है। (Landsgemeindes) के सम्बन्ध में रेपर्ड (Rappard) ने कहा है कि **"यह विश्वास करना कठिन है कि ये जनसभायें अनिश्चित काल तक बनी रह सकती हैं। ये आदिम लोकतन्त्र के नुमायशी नमूने या बीते हुए दिनों के स्मृति चिन्हों के रूप में ही रह सकती हैं।[1]"**

इस प्रकार की सभायें प्रतिवर्ष अप्रैल या मई के महीने में किसी रविवार को होती हैं। इसका सभापतित्व कैंटन सरकार के अध्यक्ष (Landsman) करते हैं तथा सभाओं में सद्भावनापूर्ण वातावरण रहता है। साधारणतया उनका शुभारम्भ प्रार्थना अथवा सामूहिक शपथ द्वारा होता है। इनकी कार्यसूची पहले ही तैयार कर ली जाती है। यह कार्य एक निर्वाचित सलाहकारी परिषद् कार्यपालिका अधिकारियों की सहायता से करती है। वास्तव में, ये सलाह देने वाली परिषदें खुली सभा में आने वाले सभी प्रस्तावों पर विचार कर लेती हैं और उनके बारे में अपनी रिपोर्ट रखती है। अतः उनका खुली सभा में मतदाताओं द्वारा किए जाने वाले मनन तथा विचार पर बहुत प्रभाव पड़ता है। इन सभाओं में सभी प्रश्नों पर हाथ उठा कर मतदान कराया जाता है। इन खुली सभाओं की विभिन्न कैंटनों में उनके संविधान

---

1. "It is difficult to believe that it (Landsgemeinde) can survive indefinitely except perhaps as a museum exhibit of primitive democracy or rather as a cherished reminder of days gone by." Rappard William E: op. cit. p. 37.

के अनुसार भिन्न शक्तियां हैं। साधारणतया उनकी शक्तियों में निम्नलिखित सम्मिलित हैं—

(क) संविधान का संशोधन (ख) विधिनिर्माण (ग) कर लगाना और व्यय स्वीकार करना (घ) अधिकारियों तथा परामर्शदात्रों परिषदों को चुनना व नियुक्त करना। शासन करने वाले निकायों के नव-निर्वाचित सदस्य खुली सभाओं के सामने अपने कर्त्तव्य सच्चाई से करने की शपथ लेते हैं।

आम तौर पर इन सभाओं को देखकर विदेशी दर्शक, यदि वे लोकतन्त्र के समर्थक हैं, प्रसन्न तथा बहुत प्रभावित होते हैं। वास्तव में, उनको ध्यान से कार्य करते देखना और उनकी कार्यवाही को सुनने से एक महत्वपूर्ण अनुभव होता है। ये सभायें किसी सुन्दर चरागाह में होती हैं और उनका वातावरण गम्भीर व शान्त होता है। भावी नागरिक इनमें नागरिकता के प्रथम पाठ सीखते हैं। इसीलिए इन्हें नागरिकता के उत्तम विद्यालय कह सकते हैं।

इन कैन्टनों का शासन पूर्णत: प्रजातन्त्र गणतन्त्र जैसा होता है। कम से कम संवैधानिक सिद्धांत तो यही है वास्तविकता तो यह है कि शासन का अधिकतर काम कार्यपालिका व प्रशासन अधिकारी करते हैं तथा विधि निर्माण में भी सलाहकार परिषदों तथा अन्य निर्वाचित निकायों का बड़ा महत्वपूर्ण भाग रहता है। रैपर्ड (Rappard) के मतानुसार इस प्रकार के प्रजातन्त्र के जीवित रहने के दो कारण हैं पहला तो यह कि इसके पीछे बड़ी पुरानी रचनात्मक परम्परा (Long Constructive Tradition) है और दूसरा यह कि इनकी कार्य-सूची तैयार करने तथा इनके अन्य काम करने के लिए छोटे मननात्मक निकाय हैं। इस प्रकार इनका कार्य संचालन सरलता से चलता है। फिर भी लैंडसेजमीडे 20वीं शताब्दी की संस्था नहीं हैं और इसका भविष्य अनिश्चित है। इसे राजनैतिक जीवन की लगातार बढ़ती हुई जटिलताओं और जनता के तेजी से बदलते हुए चरित्र से खतरा हैं। भविष्य में इसका दीर्घकाल तक बने रहना केवल अजायबघर में पड़े हुए पुराने प्रजातन्त्र के नमूने अथवा अतीत की याद दिलाने वाली संस्था के रूप में ही सम्भव होगा।

प्रतिनिधिक कैंटनों की शासन पद्धति दूसरे कैंटनों अथवा अर्द्ध कैंटनों में प्रतिनिध्यात्मक गणतन्त्र है अथवा जनता अपने प्रतिनिधि चुनती है जो शासन का संचालन करते हैं। उनके शासन के तीनों प्रमुख अंगों का सक्षिप्त वर्णन निम्नलिखित है—

विधायिकायें (Legislatures)—प्रत्येक कैंटन में निर्वाचित प्रतिनिधियों की एक सदन वाली (Unicameral Legislature) विधायिका हैं जिसे अधिकतर कैंटनों में परिषद् (Great Council) कहते हैं और कुछ में कैंटनों की कौंसिल। इस का चुनाव अनुपातिक पद्धति से आम मतदाताओं द्वारा होता है। इन सारे कैंटनों में प्रजातन्त्र को और अधिक विस्तृत रूप प्रदान करने के लिए विभिन्न मात्रा में प्रस्तावि-

4. Shotwell, J.T. Governments of Continental Europe, p. 355.

धकार और लोक निर्णय जैसी प्रत्यक्ष विधि-निर्माण की संस्थाओं का विस्तृत-रूप से प्रयोग किया जाता है। विधायी लोक निर्णय (Legislative Referendun) कुछ कैंटनों में ऐच्छिक है, किन्तु अधिकार में अनिवार्य। इसके परिणाम स्वरूप प्रतिनिधिक स्विस कैंटनों की शासन संस्थाओं में संघ से अधिक प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र की मात्रा पाई जाती है और उनमें व लैंडसजमींडे कैंटनों में जहां तक शासन के लिए जनता के प्रत्यक्ष उत्तरदायित्व का प्रश्न है बहुत कम अन्तर है।[1]

कार्यपालिकायें (Fxecutives)– कैन्टनों में भी बहुत कार्यपालिकाएं हैं अर्थात कार्यपालिका शक्ति एक कमीशन में रखी गई है। इनके नाम कैंटनों में अलग-अलग हैं कहीं पर ये प्रशासकीय कोंसिल (Governing Council) कहीं छोटी परिषद (Small Ccuncil) और कहीं कौंसिल आफ स्टेट (Council of State) कहलाती हैं। इनके सदस्यों की संख्या साधारणतया 5 से लेकर 11 तक होती है और वे सभी जनता द्वारा चुने जाते हैं। कौंसिल का प्रत्येक सदस्य प्रशासन के एक विभाग का अध्यक्ष होता है। सामूहिक रूप से कौंसिल विधायकों के प्रति उत्तरदायी होती है और उसकी इच्छा के अनुसार काम करती है ये ही कोंसिल में विधेयकों के प्रारूप तैयार करती है और विधि निर्माण में पहल करती हैं। इस प्रकार यह संघीय कार्यपालिका का ही छोटा रूप होता है।

न्यायपालिका (Judiciary)—स्विटजरलैंड में संघ का तो एक ही न्यायालय है, जो संघ की न्यायपालिका में सर्वोच्च है। अतः न्याय प्रशासन अभी तक मुख्य रूप में कैंटनों के अधीन है। अधिकतर कैन्टनों में शान्ति के न्यायधीशों अथवा छोटे दण्डाधीशों (Justices of Peace or pettymagastrate) के न्यायालय कम्यूनों में में छोटे दीवनी मुकदमें सुनते हैं। उनसे बड़े दीवानी मुकदमों की सुनवाई कैंटनों के जिला न्यायालयों में होती है, जिनकी अपीलें और ऊंचे न्यायालय—कैन्टन न्यायालय या दीवानी न्याय के न्यायालय में जा सकती हैं कुछ मामलों की अपीलें फेडरल ट्रिब्यूनल तक जाती है। राज्यों के विरुद्ध अपराधों व फौजदारी मुकदमों की सुनवाई के लिए तीन स्तरों के न्यायालय है।

(क) छोटे अपराधों की सुनवाई पुलिस अथवा दण्डाधीशों के न्यायालयों में होती है।

(ख) उससे अधिक गम्भीर अपराधों की सुनवाई सुधार न्यायालय (Correctional Court) में होती हैं।

(ग) जो अपराध अत्यन्त गम्भीर होते है, उनकी सुनवाई फौजदारी न्यायाल्यों (priminal Courts) या कोर्ट आफ एसज़ेज (Court of Assizes) में होती है। गम्भीर अपराधों के लिए दीर्घ वन्दीपन और नागरिक अधिकारों का छीनना दण्ड

5. Shotwell, J.T. : op. cit. p. 356.

है, क्योंकि स्विटजरलैंड में मृत्यु दण्ड का अन्त हो गया है।

ब्राईस (Bryce) के अनुसार स्टिजरलैंड में दीवानी मुकदमों में ज्यूरी का प्रयोग नहीं होता है न्याय प्रशासन को कुछ सीमा तक लोकप्रिय बनाने का प्रयत्न किया गया है, क्योंकि कहीं कहीं वकालत का धन्धा न करने वाले लोगों को भी न्यायाधीश नियुक्त किया जाता है। कुछ कैंटनों में न्याय का प्रशासन बिना फीस के होता है तथा कुछ में गरीब लोगों को कानून सलाह व सहायता दी जाती है। न्यायाधीशों के विरुद्ध, भ्रष्टाचार की शिकायत नहीं है। वस्तुत: न्याय प्रशासन के चार गुणों शुद्धि शीघ्रता, सस्तापन और निश्चितता को ध्यान में रखते हुए स्विस न्यायपद्धति कम से कम पहली तीन बातों में इंग्लैण्ड और संयुक्त राज्य अमेरिका की न्याय पद्धतियों के समान अच्छी या अधिक अच्छी है।

काम्यून का शासन
(Government of Communes)

हन्स हवर (Hans Huber) का कहना है कि स्विटजरलैण्ड कम्यूनों का एक विशिष्ट देश है। अर्थात स्विटजरलेण्ड को तो विशेष रूप से कम्यूनों का देश कहा जाता है कुछ जगहों पर कम्यून उतने ही प्राचीन हैं, जितने कि कैंटन। कम्यून अभी तक शासन की सबसे छोटी इकाई हैं। छोटे कैंटन में तो कम्यून ही कैंटन के नीचे प्रशासनिक विभाग हैं। कम्यून सबसे छोटी व राजनैतिक इकाईयां है। कुल कम्यूनों की संख्या 3107 हैं। इनमें से कुछ थोड़े से बड़े शहर हैं। उनमें कुछ ज्यादा संख्या में कस्बे अथवा शहरी समुदाय (Urban Communities)है और अत्याधिक संख्या में गांव अथवा छोटे ग्रामीण समुदाय हैं। कम्यूनों को सीमित प्रभुता के अधिकार प्राप्त हैं कुछ भागों में तो कम्यून 18वीं शताब्दी के अन्त तक वास्तव में पूर्णत: स्वाधीन इकाईयां (Virtually sovereign States, tiny but independent) थी। अब भी स्विस कम्यून इंग्लैंड के पेरिशों, ग्रामीण जिलों व कौंसिल से अधिक स्वतन्त्र और संगठन में अधिक प्रजातन्त्रात्मक हैं। स्विस प्रजातन्त्र पूर्णतया समता पर आधारित हैं।

रेपर्ड (Radpard) के अनुसार कम्यूनों के विशेष अंग हैं—(1) प्रत्येक स्विस नागरिक की राष्ट्रीय व कैंटन की नागरिकता के अतिरिक्त कम्यून एक या अधिक नागरिकताएं (One or several Communal Citizenships) होती हैं। (2) नागरिक के उद्भव का कम्यून (Commune of origin or home Commune) वह है, जिसका कि नागरिक जन्म से सदस्य होता है और जो उसके तथा उसके परिवार के लिए उत्तरदायी होता है। संघीय संविधान यह मानता है कि जब किसी नागरिक की जीविका का कोई साधन न रहे तो उदभव के कम्यून को उसके और परिवार को आर्थिक सहायता देनी चाहिए, वे चाहे जिस कम्यून में रहते हों। यदि आवश्यक हो तो

6. "Switzerland is a characteristic country of communes." (Huber Hans : How Switzerland is Governed, p. 18.)

उन्हें उसी कम्यून में आकर रहने का विवश किया जा सकता है (3) स्विस संविधान दो तरह के कम्यून का अस्तित्व स्वीकार करता है उद्भव का कम्यून (Commune of origin) और निवास का कम्यून (Commune of residence) क्योंकि कोई भी ऐसा जो स्विस नागरिक जो दिवालिया न हो किसी भी अन्य कम्यून में रह सकता है, जहां उसे निवासी होने के कारण कुछ स्थानीय कर देने होते हैं। (4) कम्यूनों में अनगिणत भेद होते हुए भी उनके प्रशासन की साधारण पद्धतियां कैंटनों जैसी ही हैं। (5) वे अनेक प्रकार के सामाजिक एवं आर्थिक कार्यों का संचालन करते हैं। कम्यून स्थानीय के बहुत से कार्यों का प्रशासन करते हैं। उनके कार्यों का क्षेत्र अधिक मात्रा में कैंटनों के क्षेत्र से मिलता जुलता हैं। उनके द्वारा संचालित सार्वजानिक सेवाओं में प्रमख ये हैं पुलिस शिक्षा, धार्मिक मामलों का विनियम, अजायवघरों, वाचनालयों और नाट्यगृहों को स्थापित करना अथवा सहायता देना आग से रक्षा जन-कल्याण और निर्धनों को आर्थिक सहायता (Poor relief) कम्यूनों को न्यायिक शक्तियां प्राप्त नहीं है। कुछ कम्यूनों के पास अपनी सम्पत्ति होती है और ग्रामीण क्षेत्रों में कम्यूनों के आधीन वन एवं चरागाह होते हैं। वड़े कम्यूनों की अपनी जल, विजली और गैस की व्यवस्था है और कुछ में अपनी स्थानीय ट्रामवे है।

काम्यूनों का प्रशासनिक संगठन (Administrative Organisation of Communes)—उपरोक्त कार्यों के करने के लिए वहुत से निकाय है। छोटे कम्यूनों में केवल 3 से लेकर 9 सदस्यों तक की छोटी छोटी नगरपालिकाएं (Municipal Council) जिनके अध्यक्ष मेयर होते हैं। वड़े कम्यूनों में दो कौंसिलें हैं—उनमें से एक स्थानीय विधायी सभा होती है और दूसरी कार्यपालिका सभी कौंसिलें निर्वाचित होती हैं, कभी कभी नगर कौंसिल कर लगती है और कुछ निवासियों से व्यक्तिगत सेवा कराती है—जैसे सड़क व पुल आदि की मरम्मत, आग व वाढ़ से रक्षा। इस प्रकार की सेवा करके वदले में की जाने की व्यवस्था है।

उपरलिखित कार्यों को करने के लिए राजनैतिक कम्यूनों (Political Communes) के सिवाय कुछ कम्यूनों में विशेष सामुदायिक निगम (Special Communal Corporation) अथवा विशेष कम्यून (Special Commune) भी हैं। उदाहरणार्थ 14 कम्यूनों में नागरिक कम्यून (Citizen Commune) है। इनके केवल वे ही व्यक्ति सदस्य होते है जो नागरिक हों इन नागरिकों के कुछ विशेष अधिकार होते हैं जैसे सामुदायिक सम्पत्ति में भाग और आवश्यकता पड़ने पर आर्थिक सहायता पाने का अधिकार विशेष प्रकार के दूसरे समुदायिक निगम धार्मिक मामलों के लिए होते हैं, जो अपने सदस्यों के लिए सार्वजनिक पूजा आदि का संगठन करते। परन्तु अधिकतर फ्रेंच भाषा-भाषी भागों में सभी स्थानीय सेवाओं और कार्यों को राजनैतिक कम्यूनों के अधीन ही एकीकृत किया हुआ है।

अन्त में ब्राईस (Bryce) के अनुसार स्विटजरलैंड में स्थानीय स्वशासन का अत्याधिक महत्व है यह प्रशासन के ढांचे का आधार ही नहीं वल्कि जनता के प्रशिक्षण

का महत्वपूर्ण साधन भी है योरुप के अन्य किसी देश में स्थानीय शासन उस सीमा तक जनता के हाथों में नहीं है। स्विस निवासी स्वयं इस पर कई कारणों से बहुत बल देते हैं। यह सार्वजनिक कार्य में नागरिकों की शिक्षा का साधन हैं यह उनमें नागरिक कर्त्तव्य पालन की भावना पैदा करता हैं यह सरकारी कार्यों को स्थानीय पहल न खोते हुए जनता के हित कराने में सहायक हैं।

Questions

1. Give a brief account of the scope and achievements of direct democracy in Switzerland.
2. Discuss the principles according to which the cantonal governments have been organised in Switzerland.
3. Explain the administration of the Cantons in Switzerland.
4. Describe the system of Local Self Government in Switzerland. What are its importance and peculiarities ?
5. "The Cantons of Switzerland are sovereign in so far as their sovereignty is limited by the Federal Constitution and as such they exercise all rights not delegated to the Federal Government." Discuss.

रूस का संविधान

(THE CONSTITUTION OF U. S. S. R.)

I

विषय-प्रवेश

(INTRODUCTION)

इतिहास तथा दार्शनिक आधार

(History and Ideological Foundations)

सोवियत संघ (U. S. S. R.) का रूस संसार का सबसे बड़ा देश है । इसका क्षेत्रफल 86, 49,489 वर्गमील है । जोकि पृथ्वी के कुल क्षेत्रफल का 1/6 भाग है । इसमें यूरोप (Europe) का अर्ध भाग तथा एशिया का 1/3 भाग शामिल है । रूस संयुक्त राज्य अमेरिका से क्षेत्रफल में तीन गुणा बड़ा है । इसकी जनसंख्या लगभग 22,62,53,000 है । रूस एक बहु जातीय तथा बहु भाषी (Multi-Pracial and Multi-Lingual) है इसमें 100 से ऊपर राष्ट्रीताएं (Nationalities) बसी हुई हैं जो विभिन्न भाषाओं का प्रयोग करती हैं । मुख्य भाषाएं सलाविक (Slavic) या रूसी, बाल्टिक (Baltic), इरानी (Iranian), टियूटॅनिक (Teutodic), आरमिनियन (Armenian), मंगोलियन (Mongolian) इत्यदि हैं ।

रूस एक विशाल देश है । इसकी सीमाएं 37,00 मील से ऊपर है । आज भी मास्को से शांत महासागर की बन्दरगाह (Validovastic) तक रेलगाड़ी सात दिन से ऊपर समय लेती है । जलवायु तथा तापमान में भी बहुत अधिक अन्तर है । सायेबेरिया (Siaberia) तथा टुडंरा (Tundra) संसार के सबसे ठण्डे इलाके हैं । और दूसरी एजरबाईजॉन (Azerbizan) इत्यादि रेगिस्तानी इलाके हैं । योरपीय रूस में जनसंख्या घनी है और एशिया रूस में बहुत कम ।

आज रूस में 15 यूनियन गणराज्य (Union Republics) हैं । सन् 1917 में रूस में केवल चार यूनियन गणराज्य थे । यूनियन गणराज्य (Union

Republics) फिर आगे स्वायन्त गणराज्य (Autonomous Republices) स्वायन्त जनपद (Autonomous Regions) तथा राष्ट्रीय क्षेत्रों (National Areas) में बंटे हुए हैं। इनमें अधिकांश रूस की महान यूनियन गणराज्य R. S. F. S. R. (The Russian Soviet Federated Socialist Republic) में स्थित है। इस महान यूनियन गणराज्य में 17 स्वायन्त गणाराज्य (Autonomous Republics) हैं। एजरबाईजाँन (Azerbijan) में एक जार्जिया में दो तथा उजबेकिस्तान (Uzbekistan) में एक स्वायन्त गणराज्य है। इस प्रकार महान R. S. F. S. R. में छः स्वायन्त जनपद (Autonomous Regions) तथा 10 राष्ट्रीय क्षेत्र (National Areas) हैं।

रूस आधुनिक संसार का पहला महान समाजवादी (Socialist) गणराज्य है। प्रो० एसपेचोरियन (Vernon v. Aspaturian) के कथानुसार "सन् 1917 की बाल्शेविक क्रांति (Bolshevik Revolution of 1917) मानव इतिहास के विकास की एक महान घटना है। पिछले 40 वर्षों में समस्त संसार में होने वाली क्रांतिओं तशा परिवर्तनों पर इसका गहरा प्रभाव पड़ा है और उनके पीछे छिपे हुए सिद्धान्त इस क्रांति पर आधारित हैं।"[1] 100 वर्ष से कुछ वर्ष पूर्व "कम्यूनिस्ट मैनीफेस्टो" (Communist Manifesto) की एक छोटी सी पुस्तक छपी थी, परन्तु तब साम्यवाद केवल एक स्वप्न था। रूस की इस क्रांति ने इस स्वप्न को साकार रूप दिया और आज सारे संसार में 14 राज्य, जिनकी जनसंख्या एक अरब से भी ऊपर है और उनमें सारे संसार की पृथ्वी का 1/3 भाग शामिल है, साम्यवादी देश हैं। इस के अतिरिक्त संसार के अन्य 75 देशों में साम्यवादी दल अधिक या कम संख्या में मनुष्य के राजनैतिक जीवन पर प्रभाव डाल रहे हैं। रूस ने इस प्रकार आधुनिक संसार में मनुष्य के सामने समाजवाद के रूप में एक नया आदर्श, एक नई आर्थिक व्यवस्था तथा एक नयी राजनैतिक और सामाजिक व्यवस्था का निर्माण किया है जिसमें मनुष्य का भविष्य छिपा हुआ है। समाजवाद प्राचीन संसार के लिए एक महान चैलेंज है और भावी संसार इसी चैलेंज के आधार पर ही, आशा है, आगे बढ़ेगा।

वैज्ञानिक तथा तकनीकी उन्नति के कारण, संयुक्त राज्य अमेरिका के बाद संसार का दूसरा महान शक्तिशाली और प्रगतिशील देश है। रूस के वर्तमान नेताओं का दावा है कि शीघ्र ही रूस महान उद्योगों में संयुक्त राज्य अमेरिका से भी आगे बढ़ जायेगा सन् 1917 से पहले रूस एक विराट पुरुष की भांति था जिसके पांव मिट्टी के थे, अर्थात् यह एक विशाल देश था परन्तु इसकी जनता जार (Tsar) की तानाशाही

---

1. Vernon V. Aspaturian: "Modern Political Systems"...p. 453. "The Bolshevik Revolution of 1917 constitutes one of the great watersheds in the evolutions of human history. The multiple revolutions that have taken place through out the world in the past four decades have been profoundly shaped and influenced by the ideas behind this revolution......"

तथा निरंकुश सरकार के अधीन पिछड़ी हुई तथा दरिद्रता, आलस्य, अनपढ़ता और रूढ़ियों की ज़ंजीरों में जकड़ी हुई थी। रूस एक कमज़ोर देश था और महान होने पर भी 1850-1905 तक कई बार उसे युरोप तथा संसार के अन्य देशों से लड़ाईओं में हार का मुंह देखना पड़ा। किन्तु क्रांति के बाद रूस का काया कल्प हुआ। सन् 1960 तक सोवियत संघ उद्योगिक उन्नति में यूरोप के सभी देशों से अग्र निकल गया। उसमें अनपढ़ता समाप्त हो गई। आज ब्रिटेन, फ्रांस, इटली तथा पश्चिमी जर्मनी में जितने विद्यार्थी हाई स्कूल में पढ़ते हैं उनसे तीन गुणा अधिक रूस के हाई स्कूलों में विद्यार्थी शिक्षा प्राप्त कर रहे हैं। इसमें संयुक्त राज्य अमेरिका (U.S.A.) से चार गुणा अधिक विद्यार्थी विश्वविद्यालायों में शिक्षा प्राप्त कर रहे हैं : और रूस में प्रतिवर्ष अमेरिका के बराबर विद्यार्थी इंजिन्यर (engineer) बनते हैं आज रूस में सभी पढ़े लिखे हैं और रूस की विद्या प्रणाली संसार के प्रगतिशील देशों से, किसी रूप में भी कम नहीं है।

इसी प्रकार रूस में क्रांति के बाद सामाजिक सेवाओं तथा स्त्रियों के जीवन में भी उन्नति हुई है। सन् 1917 से पहले रूस में केवल 28,000 डाक्टर होते थे जबकि 1965 में उनकी गिनती 5,54,000 हो गई। इस तरह रूस में प्रत्येक नागरिक को निशुल्क स्वस्थ्य सेवायें प्राप्त हो गई। जिसके फलस्वरूप एक रूसी की औसतन (Average) आयु 32 वर्ष से बढ़कर 70 वर्ष हो गई है। क्रांति से पहले केवल 10% स्त्रिएं डाक्टर थीं। आज रूस में सारे डाक्टरों की गिनती में 75% डाक्टर स्त्रिएं हैं। इसी तरह कुल अध्यापकों में भी स्त्रियों की संख्या 70% से ऊपर है। इस प्रकार सोवियत संघ की नारी अन्य क्षेत्रों में भी पुरुष के साथ कंधे से कंधा मिला कर काम कर रही है और संसार में अन्य देशों की नारियों से बहुत आगे है।

केवल इतना ही नहीं रूस आधुनिक संसार में प्राकृतिक साधनों (Natural resources) में भी एक महान देश है। इसमें लोहा, कोयला, तांबा, जिक, निकल, पारा, गंधक, तेल, मैंगनीज़ इत्यादि धातुएं बहुत अधिक मात्रा में मिलती हैं। और अभी तक इसका एक विशाल भू-भाग खोज के बिना ही पड़ा है। उद्योगों में भी रूस ने बहुत उन्नति की है और वैज्ञानिक खोजों (scientific researches) का अनुमान आन्तरिक्ष में छोड़े जाने वाले विशाल रूसी संकट उपग्रह (sputniks) तथा हाईड-रोजन बम्बों (H. Bombs) के विस्फोटो से लगाया जा सकता है। इस तरह यह कहना गलत नहीं होगा कि रूस आज एक महान देश है और इसकी बेमिसाल उन्नति का पिछड़े हुए देशों पर गहरा प्रभाव पड़ा है। इन देशों में चीन तथा भारत भी शामिल हैं।

इतिहास (History)—आधुनिक रूस का प्रारम्भिक इतिहास काफी समय तक प्राचीनता के धुंधले बादलों में छिपा हुआ है। 9 वीं शताब्दी में यह धुंधले बादल

1. ibid.....p. 454

हटने पर स्वीढ राजा (Swede King) रूरिक (Rurik the Red) ने आधुनिक यूकराईन (Ukraine) गणराज्य में रूस के साम्राज्य को संगठित किया। उस समय पश्चिमी यूरोप की बैजंनटीन (Byzantine) साम्राज्य ने रूस के नये राज्य पर गहरा प्रभाव डाला। इसी साम्राज्य से रूस ने राजा के लिए ज़ार (Tsar) की पदवी को अपनाया जो शब्द रोमन शब्द सीज़र (Caesar) से विगड़ कर बना है। और रूस ने इसी साम्राज्य से आधुनिक भाषा तथा लिपि को सीखा। बैजंनटीन (Byzantine) साम्राज्य ने रूस को रूढ़िवादी इसाई धर्म (Arthodox christianity) प्रदान किया वलाडीमीर प्रथम (Vladimir I, 980-1015 A. D. रूस का पहला इलाई सम्राट था। जिसने रूस में धर्म का बड़े जोर शोर से प्रचार किया। उसने आस-पास के कई सलाव (Slav) कबीलों को जीत कर करीमियां (Crimea) तक एक शक्तिशाली कीफ (Kiev) साम्राज्य का निर्माण किया।

13वीं शताब्दी में प्रसिद्ध मंगोल नेता चंगेज़खान के पोते बातूखान (Batu Khan) ने रूस को अपने अधिकार में कर लिया और यहां पर गोल्डन होर्ड (The Golden Horde) नाम से मंगोल सम्राज्य स्थापित किया। मंगोल राज्य 1480 तक चलता रहा। परतु यह भावी रूस के लिए एक आर्शीवाद सिद्ध हुआ। मंगोल खानों ने मास्को को अपना केन्द्रीय स्थान बनाया और धीरे धीरे उस समय के रूस के सभी इलाकों को मास्को के अधीन सुसंगठित कर दिया और रूस में शक्तिशाली केन्द्रीय सरकार की स्थापना की। सन् 1480 में ईवेन तृत्तीय (Ivan III 1462-1506) ने मंगोल तातार राज्य को समाप्त कर दिया और अपना स्वतन्त्र साम्राज्य स्थापित किया। किन्तु ईवेन तृत्तय के साथ मास्को रूस के जीवन का सुदृढ़ केन्द्र बना रहा। 1947 में स्तालिन (Stalin) में 800 वीं वर्षगांठ पर भाषण देते हुए इसे स्वीकार किया कि "मास्को की सबसे बड़ी देन यह है कि यह बिखरे हुए रूस को एक शक्तिशाली, सुसंगठित सरकार के अधीन एक संगठित रूस का निर्माण कर सका......एक संगठित देश केवल एक केन्द्रीय सरकार के अधीन तो सांस्कृतिक तथा आर्थिक उन्नति कर सकता है और अपनी स्वतन्त्रता को सुरक्षित रख सकता है।" 16 वीं शताब्दी में ईवेन चतुर्थ (Ivan the terrible) कानूनी रूप से रूस का पहला ज़ार (Tsar) बना। 17 वीं शताब्दी के शुरू में माईकल रोमोनोफ (Michael Romanov) रूस का ज़ार (Tsar) चुना गया और उसने रोमोनोफ वंश का राज्य शुरू किया। यह राज्य 1917 की क्रांति में ही समाप्त हुआ। 17 वीं शताब्दी तथा 18 वीं शब्तादी में दो महान रूसी सम्राठों ने आधुनिक रूस को जन्म दिया; पीटर महान (Peter the great, 1689-1725) पहला रूसी सम्राट था जिसने रूस में पश्चिमी सभ्यता का प्रचार किया। उसने पश्चिमी ढंग की लोक सेवाओं को स्थापित किया। पश्चिमी ढंग पर सैना तथा समुद्री बेड़े का निर्माण किया। दूसरा महान सम्राट रानी कैथरीन महान (Catherine the great 1762-96) थी जिसके

अधीन रूस की सीमाएं चारों ओर दूर-दूर तक फैल गई। कैथरीन के साथ रूस यूरोप (Europe) का एक महान साम्राज्यवादी देश बन गया।

19 वीं शताब्दी में ज़ार एल्कजैंडर प्रथम (Alexander I) ने रूस में संवैधानिक सुधार करने का प्रयत्न किया परन्तु यह प्रयत्न असफल रहे और उसकी मृत्यु के बाद निकोलस प्रथम (Necholas I) ने रूस में निरंकुश तथा प्रतिक्रियावाद सरकार फिर स्थापित कर दी। 19वीं शताब्दी में रूस की सामाजिक अवस्था बहु विगड़ गई। रूस के अधिकांश लोग सामान्तों के अधीन सर्फ (serf) या गुलामी का ज़िन्दगी व्यतीत कर रहे थे। उनकी सामाजिक तथा आर्थिक अवस्था शौचनीय थी। दूसरी ओर धीरे-धीरे रूस में ओद्योगिक विकास भी हो रहा था जिसने एक और पिछड़ी मज़दूर श्रेणी को जन्म दिया। सन् 1890 तक रूस में मज़दूरों की गिनती 24,00,000 से अधिक हो गई और यह सब रूस के महान नगर सेंट पीटर बर्ग (St. Peters Burg), मास्को (Moscow) बाकू (Baku) तथा डोनेटस (Donetz) नदी की घाटी में ही एकत्रित थे।

तानाशाही रूस में अक्सर लोग क्रांति लाने का प्रयत्न करते रहे। कैथरीन महान के समय में पुगचेफ (Pugachev) के अधीन दक्षिणी रूस के किसानों ने एक आम विद्रोह किया परन्तु उसे कुचल दिया गया। इसी तरह 19वीं शताब्दी में 1825 में दिसम्बर विद्रोह (Decemberist Revolution) हुआ जो असफल रहा। इसके अतिरिक्त 19वीं शताब्दी में रूस में नीहलिस्ट (Nihillist) क्रांतिकारी तथा अराजकतावादी (Anarchist) ज़ार की सरकार तखता उलटने में सरगर्म रहे वे अकसर भारत के उग्रवादियों की तरह सरकार के मुख्य अधिकारी तथा ज़ार को कत्ल करने के षड़यन्त्र बनाते और तोड़-फोड़ की नीति को अपनाते थे। इन षड़यन्त्रों के कारण ज़ार पाल प्रथम (Tsar Paul I) 1801 में और ज़ार एल्कजैंडर द्वितीय (Tsar Alexander II) 1881 में कत्ल हुए। ज़ार एल्कजेंडर द्वितीय के षडयन्त्र में आधुनिक रूस के महान नेता लेनिन (Lenin) के बड़े भाई एल्कजेंडर उलेनोफ (Alexander ulanov) को 1887 में फांसी की सज़ा दी गई सभी महान लेखकों का यह विचार है कि इस फांसी को लेनिन के जीवन तथा विचारों पर बड़ा गहरा प्रभाव पड़ा।

19 वीं शताब्दी में साधारण जनता के जीवन को सामने रखते हुए बहुत से क्रान्तिकारी रूसी लेखकों ने भी अपने प्रभावशाली ग्रंथ लिखे जिनका जनता के जीवन पर काफी प्रभाव पड़ा। उनमें सुविख्यात लेखक टालस्टाए (Tolstoy) दस्तोविस्की (Dostoevski) तरजनीफ (Turgenev) एल्कजैंडर हर्जन (Alexander Herzen) बकुनियन (Mikhail Bakunin) क्रोपटेकिन (Cropotkin) पलेखनोफ (Plekhanov) लेनिन (Lenin) ट्रोटस्की (Trotsky) इत्यादि थे।

ड्यूमा तथा 1917 की क्रांति (Duma and Revolution of 1917)—ज़ार एल्कजेंडर II (Alexander II) ने 1861 में सर्फडम (Serfdom) को समाप्त

कर दिया और अन्य कई सुधार किये । इन सुधारों का सम्बन्ध केन्द्रीय सरकार तथा स्थानीय स्वशासन से था । उसने रूस में औद्योगिक क्रांति को भी तेज़ी से लाने का प्रयत्न किया परन्तु रूस में दिन प्रतिदिन स्थिति बिगड़ती चली गई और 20 वीं शताब्दी के शुरू में रूस के आकाश पर क्रांति के बादल फिर मंडराने लगे । शहरों में आम हड़तालें शुरू हो गईं । बहुत से क्रांतिकारिओं को वन्दी बनाया गया और सायेवेरिया भेज दिया गया । 1904 में जापान ने रूस को युद्ध में पराजित कर दिया । इन सारी बातों तथा आर्थिक मन्दी ने रूस में लोगों की स्थिति को बहुत बिगाड़ दिया 19 जनवरी, 1905 रविवार को सैना ने मजदूरों के शांतिपूर्ण जलूस पर अन्धा-धुन्ध गोलियें बरसाईं जिसके कारण सैकड़ों हताहत हुए तथा हज़ारों घायल हो गये । इस पर देश में एक आम विद्रोह हो गया । मज़दूरों ने आम हड़ताल कर दी । पोटमकिण (Potemkin) जहाज के मलाहों ने भी विद्रोह कर दिया । गांवों में किसानों ने भी हड़तालें शुरू कर दीं । सारे देश में सोवियतस या मज़दूरों की सभाएं विद्रोह को चलाने के लिए बनाई गई । इनमें से एक महत्वपूर्ण सोवियतस सेंट पीटरज़ बर्ग (St. Peters Burg) के स्थान पर बनाई । 1905 की क्रांति का उद्देश्य केवल रूस में एक ऐसी सरकार को स्थापित करना था जिसका संविधान पश्चिमी लोक-तंत्रात्मक देशों से मिलता जुलता हो । ज़ार ने इस विद्रोह के सामने घुटने टेक दिए और यह ऐलान किया कि वह देश में संवैधानिक सरकार का निर्माण करेगा । राजनैतिक दल बनाने की आज़ादी देगा देश के लिए एक राष्ट्रीय संसद (Duma) की स्थापना करेगा तथा लोगों को नागरिक अधिकार प्रदान किये जायेगें । 1905 के बाद इन सुधारों को लागू किया गया । परन्तु ज़ार की निरंकुशता पर कोई सीमा न लगाई गई जिसके कारण यह सुधार व्यर्थ हो गये । सन् 1906 में पहली डयूमा (Duma) के चुनाव हुए जिसने इकट्ठे होते ही सुधारों की मांग की । केवल 73 दिन के बाद इसे मांग को पूरा कर दिया गया । दूसरी डयूमा (Duma) भी इसी तरह भंग करनी पड़ी । तीसरी डयूमा (Duma) 103 दिन के बाद भंग कर दी गई । चौथी डयूमा का चुनाव 1912 में हुआ । परन्तु इसने सरकार की आलोचना का क्रम पहली डयूमा की भांति ज़ारी रखा । सन् 1914 में पहला महायुद्ध छिड़ गया और रूस भी इस युद्ध में जर्मनी के विरुद्ध शामिल हुआ । बालशविक (Bolshevik) दल को छोड़कर सभी दल युद्ध के समर्थक थे । इस लड़ाई में रूसी सरकार के भ्रष्टाचार के कारण रूस को बुरी तरह हार हुई । इस हार के कारण सारे देश में निराशा फैल गई । इसी निराशा ने आम हड़तालों, भूखें लोगों की पुकार और लड़ाई के प्रति घृणा के साथ मिलकर एक भयानक विद्रोह का रूप धारण कर लिया ज़ार की सरकार को इस विद्रोह के सामने झुकना पड़ा । एलकज़ेंडर केरंकी (Alexander Kerensky) के अधीन एक आन्तरिक सरकार (Provisional Government) बनाई ।

इस क्रांति के कुछ ही दिनो में रूस के बहुत से गांव तथा नगरों और सैनाओं में

स्थानीय क्रांतिकारी सभाएं या "सोवियतस" (Local Revolutionary Councils or Soviets) बन गई। "यह सोवियतस 1905 की सोवियतस से," प्रो० एसपचोरियन (Vernon V. Aspaturian) के अनुसार, "भिन्न थी क्योंकि ये केवल मजदूरों तक ही सीमित न थी वल्कि इसमें किसान और सैनिक भी शामिल थे, तथा यह सोवियत देश की क्रांतिकारी प्रवृति का सही प्रतिरूप था"[1] इन सोवियतस में पीटरोग्राड (Peterograd) की महत्वपूर्ण सोवियत् थी। पीटरोग्रांड रूस की उस समय रूस की राजधानी सैंट पीटरज़वर्ग का दूसरा नाम था। 1924 में लेनिन की मृत्यु के बाद इसका नाम लेनिनग्राड (Leningrad) रखा गया और आज यह वाल्टिक समुद्र में रूस की सर्वश्रेष्ठ बन्दरगाह है। सभी सोवियतस ने पहले तो एल्कजैंडर क्रेसंकी (Alexander Kerensky) की सरकार को मान्यता दी परन्तु पीटरोग्रांड की सोवियत् ने अपना क्षेत्र अलग रखा। क्रेसंकी सरकार ने इसे भी अपने में शामिल होने के लिए कहा। अप्रेल 1917 के बाद लेनिन (Lenin) ने अपने प्रसिद्ध "अप्रैल पत्र" (April Theses) में आन्तरिक सरकार की कटु आलोचना की और इसे समाप्त करने तथा इसके स्थान पर सर्वहारा (Proletariat) सरकार की मांग की। उसने सरकार से शीघ्र ही भूमि सुधारों की मांग की और यह नारा लगाया कि देश की समस्त शक्ति सोवियतस में निहित होनी चाहिए (' All powers to the Soviets)। इस घोषणा से लेनिन का वालशविक दल एक नई क्रांति की तैयारी करने लगा। आतंरिक सरकार ने इसे दबाने का प्रयत्न किया और लेनिन को कैद करने का आदेश दिया गया। परन्तु सभी प्रयत्न असफल रहे। 6 नवम्बर की रात को (रूस के पुराने कैलेंडर के अनुसार 24 अक्तूबर) लेनिन ने रैड गार्डस द्वारा आन्तरिक सरकार को समाप्त कर दिया और रूस में "सर्वहारा तानाशाही सरकार" "Dictatorship of the Proletariat" स्थापित कर आधुनिक संसार में समाजवाद के नये युग का प्रारम्भ किया। इस प्रकार यह कहना गल्त नहीं होगा कि 1917 में रूस में दो महान क्रांतिएं हुई एक के साथ पुराने जार का शासन समाप्त हुआ और दूसरी क्रांति ने साम्यवादी रूस का प्रारम्भ किया।

संविधान का दार्शनिक आधार
(Ideological Foundations)

अरस्तु (Aristotle) पहला राजनीतिशास्त्री था जिसने इस वात का समर्थन किया कि "राज्य उतनी देर तक चलता है जितनी देर तक उसकी सरकार वनी रहती है। सरकार में कोई भी परिवर्तन वास्तव में संविधान को वदल देता है क्योंकि संविधान नागरिकों के जीवन को प्रतिविम्वित करता है और उन इच्छाओं या आशाओं को पूरा करने का प्रतीक है जो एक राष्ट्र के लोग अपने जीवन में महत्वपूर्ण समझते हैं।"[1]

1. Ibid.........p. 469
1. Sabine, George, H. "The History of Political Theory"...p 100

किसी भी देश का संविधान जनता की शुभ इच्छाओं का प्रतिबिम्ब होता है। संविधान उन मूल्यों का दर्शन होता है जो किसी राष्ट्र के लोग अपने जीवन का आदर्श मानते हों। पश्चिमी देशों के संविधान, विशेषरूप से संयुक्त राज्य अमेरिका का संविधान, कल्याणकारी राज्य (Welfare State) की भावना के साथ साथ मनुष्य की व्यक्तिगत स्वतंत्रता तथा जहां तक सम्भव है निजी-सम्पत्ति के व्यक्ति उपभोग के आदेशों पर आधारित हैं। इन देशों में सरकार का ढांचा तथा प्रथाएं ऐसी हैं जो सार्वजनिक कल्याण के साथ साथ व्यक्तिगत स्वतंत्रता (Welfare and Individual liberty) अधिक महत्व देती हैं। इन देशों में लोकतंत्र (Democracy) का अर्थ इन मूल्यों का प्राप्त करना है। इस प्रकार इन देशों का संविधान या शासन प्रणाली, यदि इन मूल्यों (Values of life) को अदृश्य कर दिया जाये, निमूर्ल या बेकार हो जाते हैं।

ठीक इसी प्रकार आज रूस के संविधान या शासन प्रणाली को समझने के लिए रूस की साम्यवादी विचारधारा को समझना आवश्यक है। रूस के लिए संविधान, प्रशासन यथा राजनैतिक दल इन सभी बातों का वास्तविक अर्थ साम्यवाद की विचार धारा में छिपा है। अतः यह कहना गलत नहीं होगा कि रूस की जनता तथा सरकार का उद्देश्य राजनैतिक दल तथा सरकार द्वारा एक सच्चा साम्यवादी समाज निर्माण है। रूस के संविधान का ज्ञान प्राप्त करने के लिये साम्यवाद तथा मार्कसवाद का ज्ञान प्राप्त करना आवश्यक है।

साम्यवाद (Communism)—रूस देश के कानूनी सिद्धान्त या आदर्श को आज मार्क्सवाद-लेनिनवाद (Marxism-Leninism) कहा जाता है। इन शब्दों का प्रयोग इसलिए किया जाता है कि रूस की साम्यवादी विचारधारा को समाजवाद (Socialism) के अन्य आकारों या रूपों (forms) से भिन्न रखा जा सके।

मार्क्सवाद (Marxism)—कोकर (Coker) के मतानुसार "मार्क्स के मुख्य सिद्धांत नये नहीं थे। उसने पुराने विचारों को विस्तृत तथा क्रमबद्ध किया और उन्हें एक प्रभावशाली रूप दिया"[1] लेनिन (Lenin) मार्क्स के विषय में लिखता है कि वह अपूर्व बुद्धि का स्वामी था और उसने अपने समय की या 19 वीं शताब्दी की तीन मुख्य विचारधारों को अपने विचारो में इकट्ठा किया। ये तीन विचारधाराएं (i) जर्मन का आदर्शवादी दर्शन (ii) इंगलैंड में विकसित अर्थशास्त्र तथा (iii) फ्रांसीसी क्रांतिकारियों के विचार थे। अर्थात मार्क्स ने एक ओर हीगल (Hegel) के दार्शनिक तत्व, दूसरी ओर रिकार्डो (Ricardo) तथा एडमस्मिथ (Adam Smitn) के अर्थ शास्त्र सम्बन्धी विचार और तीसरी ओर फ्रांस तथा इंगलैंड के काल्पनिक समाजवादियों के विचारों को इकट्ठा किया और उन्हें एक नया तथा प्रगतिशील रूप देकर उन्हें "वैज्ञानिक समाजवाद (Scientific Socialism) के ढांचे में ढाल दिया। ग्रे (Gray) लिखता है "निस्संदेह मार्क्स की विचारधारा को बनाने वाले भिन्न भिन्न भागों की उत्पत्ति अनेकों साधनों से हुई। उसने कई स्थानों से

1. Coker Francis, W. : "Recent political thought"—p 41

ईंटों को इकट्ठा किया। परन्तु इन ईंटों से जिस भवन का निर्माण हुआ उसकी रूप रेखा उसके अपने आदर्श अनुसार थी।"[1] मार्क्स ने इन विचारों के आधार पर मनुष्य के जीवन तथा इतिहास की सच्ची और पूर्ण व्याख्या की। उसके विचार, प्रो० एसपचोरियन (Vernon V. Aspaturian) के शब्दों में "मानव को स्वभाव, समाज इतिहास, अर्थशास्त्र, राजनैतिक व्यवस्था, नैतिक नियम, सांस्कृतिक विचार, ज्ञान तथा तर्क से सम्बन्ध रखते हैं।"[2] उसने संसार की गति की एक नये ढंग से व्याख्या की और यह बतलाने का प्रयत्न किया कि संसार की गति साम्यवाद की ओर बढ़ रही है। मार्क्स (Marx) ने स्वयं इस बात का दावा किया था कि "दार्शनिकों ने भले ही संसार की व्याख्या कई ढंग से की है, परन्तु सवाल यह है कि इसे बदला कैसे जाये"[3] मार्क्सवाद (Marxism), इस प्रकार, संसार की तथा मनुष्य की मनोवैज्ञानिक व्याख्या ही नहीं बल्कि इसको बदलने का एक महान साधन है। मार्क्स (Marx) के विचार निम्नलिखित भागों में क्रमबद्ध बांटे जा सकते हैं :—

तार्किक प्रक्रिया (Dialectical Process)—तार्किक प्रक्रिया (Dialectics) सत्य (मानसिक तथा यथार्थ) को जानने की ऐसी विधि है जो प्राकृति या विरोधी दार्शनिकों के विचारों में मतभेद पर आधारित है। जर्मनी के प्रसिद्ध दार्शनिक हीगल (Hegel) ने अपने विचारों में इस विधि का बहुत महत्वपूर्ण स्थान दिया और इसके द्वारा विचारों में छिपे हुए मतभेद की व्याख्या की और यह जतलाया कि किस प्रकार यह मत भेद संसार की गति को आगे की ओर खींचे लिए जा रहा है। हीगल (Hegel) के लिए संसार (Physical world) छिपे हुए विचारों का ही प्रतिबिम्ब है। उनका मतभेद संसार का मतभेद बन जाता है और उनकी गति ही संसार की गति है। इस विचारधारा को हीगल ने अपने प्रसिद्ध "त्रिकोनी" फार्मूले में Thesis (idea) anti-thesis (Counter idea), तथा Synthesis (fusion of idea and counter idea) व्यक्त किया। इस फार्मूले अनुसार समन्वय (synthesis) फिर अपने आप एक नये thesis बदल जाता है। हीगल (Hegel) ने संसार की गति के रहस्य को ईश्वर (God) में निहित माना है और इसलिए ईश्वर को भी उसने पूर्ण ज्ञान (Absolute idea) कहा हैं। मार्क्स (Marx) हीगल के इन विचारों से बहुत प्रभावित हुआ और उसने इस तार्किक प्रक्रिया (Dialectical process) को "संसार तथा मानव विचार, दोनों की गति के नियमों के विज्ञान का नाम दिया ("The science of the general laws of motion both of the

---

Cray, Alexander,: "The socialist Tradition"......p. 299.

2. Vernon, V. Aspaturian: op. cit p. 211.

"It encompasses theories of human nature, society, history Economics, politics; ethics, esthetices, knowledge and logic."

3. ......the philosophers have interpreted the world in various ways, the point however is to change it." (Marx).

external world and of human thought") मार्क्स (Marx) के विचार में हीगल (Hegel) की तार्किक विधि प्रगति शील है परन्तु "सिर के बल खड़ी है," जबकि उसने अपने विचारों में इसको सीधे पैरों पर खड़ा कर दिया है......इसलिए उसकी तार्किक विधि हीगल की विधि से विल्कुल उल्ट है।" हीगल के लिए संसार की गति का कारण ईश्वर है परन्तु मार्क्स (Marx) के लिए यह कारण ईश्वर नहीं बल्कि संसार की आर्थिक व्यवस्था है।

इतिहास की भौतिक व्याख्या (Materialistic Interpretation of History)—मार्क्स (Marx) की तार्किक प्रक्रिया के अनुसार मनुष्य के इतिहास तथा समाज के विकास के अध्ययन को ऐतिहासिक भौतिकवाद (Historical Materialism) कहा जाता है। मार्क्स (Marx) अपनी पुस्तक "A contribution to the critique of Political Economy" में लिखता है "मनुष्य के लिए खाना, पीना, मकान तथा कपड़ा मूल आवश्यकताएं हैं। इन आवश्यकताओं को पूरा करने के बाद ही मनुष्य राजनीति, विज्ञान, धर्म, तथा कला का अध्ययन कर सकता है। इस प्रकार उत्पादन, वितरण (Distribution) तथा वस्तुओं का विनिमय (Exchange) समाज के संगठन का आधार है और यही आधार समाज के राजनैतिक, समाजिक तथा सांस्कृतिक विकास की व्याख्या करता है। इस प्रकार समाज में वस्तुओं का बंटवारा और इसमें वर्ग विभाजन इस बात पर निर्भर है कि इस समाज में वस्तुओं कैसे बनती हैं और कैसे बांटी जाती हैं। इसलिए सामाजिक परिवर्तनों या राजनैतिक क्रांतिओं के कारणों की खोज मनुष्य के विचारों में नहीं खोजी जा सकती बल्कि उस समय की आर्थिक व्यवस्था में खोजना चाहिएं। मार्क्स (Marx) ने इस प्रकार इतिहास की गतिविधियों को मनुष्य की आर्थिक आवश्यकताओं के आधार पर निश्चित किया। उसके अनुसार समाज के वर्गीकरण पर, इस प्रकार, चीजों को बनाने और बांटने की विधि का ही प्रभाव पड़ता है।

मार्क्स (Marx) इस आधार पर इतिहास को चार स्तरों में बांटता है।

(i) प्रारम्भिक साम्यवादी स्तर जिसमें उत्पादन प्रारम्भिक अवस्था में था और उस पर समाज का अधिकार था।

(ii) प्राचीन स्तर, इस अवस्था में मालिक उत्पादन की सभी साधनों पर अधिकार रखते थे और निर्धन दासों का शोषण करते थे।

(iii) सामन्तवाद स्तर, जिसमें भूमि के मालिक सामन्त थे। उत्पादन के साधन उनके हाथ में था और समाज के निर्धन सर्फो (Serfs) का शोषण करते थे।

(iv) आधुनिक पूंजीवाद स्तर जिसमें उत्पादन के सभी साधनों पर कुछ लोगों का अधिकार है और श्रमिकों का शोषण करते हैं। श्रमिकों की अवस्था पुराने दासों से अधिक अच्छी नहीं है। अन्तर केवल इतना है कि उन्हें उनकी इच्छा के विरुद्ध काम के लिए मजबूर नहीं किया जा सकता।

वर्ग संघर्ष (Class war)—वर्ग संघर्ष का सिद्धान्त ऐतिहासिक भौतिकवाद का ही एक उपसिद्धान्त है। मार्क्स के अनुसार समाज का इतिहास वास्तव में वर्गीय संघर्ष का इतिहास है। मार्क्स इतिहास की रूप रेखा विभिन्न वर्गों के क्रांतिकारी संघर्ष में देखता है। मार्क्स के अनुसार शक्तिशाली और सरकार पर कब्जा करने वाला वर्ग तार्किक विधि अनुसार एक विरोधी वर्ग को जन्म देता है और इन दोनों में संघर्ष होना अनिवार्य हो ाता है क्योंकि यह दोनों वर्ग एक दूसरे के विरोधी हैं। और इसी संघर्ष द्वारा समाज एक दिन ऐसी अवस्था में पहुंच जाएगा जिसे मार्क्स साम्यवादी अवस्था कहता है। ऐतिहासिक रूप में पहले यह संघर्ष मालिक और दास में हुआ और इस संघर्ष में मालिक समाप्त हो गए। फिर यही संघर्ष सामन्त और सर्फों में हुआ। इस प्रकार यह सघर्ष चलता रहा जब तक कि समाज में दो वर्ग फिर उत्पन्न हो गए—पूंजीपति तथा श्रमिक वर्ग। मार्क्स के अनुसार इन दोनों वर्गों में भी संघर्ष अनिवार्य था और इस संघर्ष के बाद इन दोनों वर्गों का संश्लेषण (Synthesis) वर्गहीन समाज बना। यह एक ऐसा समाज बना जिसमें कोई वर्ग नहीं था और इसलिए इस में संघर्ष की कोई आवश्यकता नहीं रहेगी।

सर्वहारा क्रांति (The Proletarian Revolution)—यहां पर सबसे ध्यान देने योग्य हमारे लिए मार्क्स की यह विचारधाराएं हैं कि राज्य पूंजीवाद से समाजवाद की ओर कैसे जाएगा या यह परिवर्तन किस प्रकार लाया जाएगा। मार्क्स (Marx) के अनुसार पूंजीवाद अपने आप समाप्त हो जाएगा क्योंकि इसके अन्दर विनाश के बीज छिपे हुए हैं। जैसे-जैसे औद्योगिक विकास बढ़ेगा तो उत्पादन के साधन कुछ पूंजीपतियों के हाथों में सिमट आयेगें और दूसरी ओर श्रमिकों की गिनती बढ़ती जाएगी। पूंजीपत्ति उन स्थानों पर इकट्ठे होते जायेंगे जहां पर उन्हें कच्चा माल मिलेगा और इसका परिणाम यह होगा कि श्रमिकों को एक दूसरे की अवस्था का ज्ञान प्राप्त होगा और इनमें संगठन पैदा करने की भावना पैदा होगी। इस औद्योगिक विकास के कारण यातायात के साधनों का विकास होगा जिसके कारण बिखरे हुए मजदूरों को आपस में मिलने का अवसर प्राप्त होगा। पूंजीपति अपने लाभ के लिए श्रमिकों का और अधिक शोषण करेंगे जिस कारण दोनों वर्गों में मन-मुटाव बढ़ता चला जाएगा और एक दिन श्रमिकों की यह बेबसी महान् क्रांति का रूप धारण कर लेगी। इस प्रकार पूंजीवाद स्वयं अपने विनाश के बीज बोता है और इसका अन्त अनिवार्य है।

श्रमिक वर्ग की तानाशाही (Dictatorship of the Proletariat)—इस क्रांति के कारण पूंजीवादी समाज, समाजवादी समाज में बदल जाएगा। इस राजनैतिक परिवर्तन के दौरान राज्य में क्रांतिकारी श्रमिकों की तानाशाही सरकार स्थापित होगी। आधुनिक राज्य जो एक वर्गीय संस्था है एक वर्गीय संस्था ही रहेगी। अन्तर केवल इतना होगा कि पूंजीपति के स्थान पर श्रमिक वर्ग का अधिकार हो जायेगा।

यह श्रमिक वर्ग की तानाशाही पूंजीपति वर्गों को समाप्त करने के उद्देश्य से प्रेरित हो कर काम करेगी। और इस प्रकार धीरे-धीरे यह स्वयं भी समाप्त हो जाएगी। एंजल्ज (Engles) के शब्दों में जब राज्य समाज का पूर्ण प्रतिनिधित्व करेगा तो उस समय राज्य बेकार हो जाएगा। जब समाज में कोई वर्ग दूसरे वर्ग को दबाएगा नहीं, या किसी को दबाने की आवश्यकता नहीं रहेगी तो ऐसी अवस्था में राज्य की शक्ति अनावश्यक हो जाएगी। लोगों की सरकार वस्तुओं के प्रशासन में बदल जाएगी। राज्य खत्म नहीं किया जाएगा बल्कि स्वयं ही मिट जाएगा।

रूस और मार्क्सवाद (Russia and Marxism)—रूस में पहला मार्क्सवादी संगठन जार्ज पैल्खनोफ़ (George Plekhanov) और उसके साथियों ने 1883 में बनाया। इस संगठन के अधीन मार्क्स (Marx) तथा एंजल्ज (Engels) के लेखों तथा ग्रन्थों का रूसी भाषा में अनुवाद किया गया। और रूस में किसानों में भी क्रांतिकारी विचारधारा को फैलाया सन् 1883-94 के बीच ऐसे कई साम्यवादी संगठन रूस के शहरों तथा गांवों में बनाए गए। इन्हीं संगठनों में एक महत्त्वपूर्ण संगठन सैंट पीटरज वर्ग (St. Peters Burg) में बनाया गया जिसका नेता लेनिन था। सन् 1898 में मिसंक (Minsk) में इन संगठनों के प्रतिनिधियों की एक कांग्रेस बुलाई गई जिसने देश में एक रूसी समाजवादी लोकतन्त्र (Russian Social Democratic Party) दल की स्थापना की।

बालशविकस तथा मैनशविकस (Bolsheviks and Mensheviks)—इस दल की दूसरी कांग्रेस 1903 में बरशल्ज़ (Brussels) में बुलाई गई। जो बाद में लन्दन (London) में बदल दी गई। इस कांग्रेस में दल के प्रतिनिधियों में फूट पड़ गई और दल दो भागों में बंट गया। लेनिन (Lenin) ने इस कांग्रेस में अपनी नीति के समर्थन में बहुमत प्राप्त किया और उसके नेतृत्व में इस बहुमत का नाम बालशविकस (Bolsheviks) या "बहुमत" पड़ गया। विरोधी अल्पमत का नाम मैनशविक्स (Mensheviks or Minority) पड़ गया। इन दोनों गुटों में अन्त में बालशविकस का ही अधिकार स्थापित हो गया। इस बैठक से कुछ ही समय पहले लेनिन ने एक पुस्तक छापी जिसका नाम "What is to be done ?" था। इस पुस्तक में उसने रूस के सम्बन्ध में अपनी नई योजना को प्रकट किया। उसने इस योजना में लोकतन्त्रात्मक ढंग से नहीं बल्कि क्रांति द्वारा रूस में "सर्वनाश की तानाशाही" को लाने का उद्देश्य रखा। उसने अपने दल के विषय में भी विचार प्रकट किए। जिसका मुख्य आधार "लोकतन्त्रात्मक केन्द्रवाद" (Democratic centralism) था। सन् 1917 की क्रांति में बालशविक दल ने जब अपनी सत्ता स्थापित कर ली तो मार्क्सवादी लेनिन के विचार ही रूस के प्रशासन तथा साम्यवादी दल के आधार बने।

लेनिन (Lenin)—लेनिन का नाम व्लादीमीर इलिच उलिनोफ (Vladimir Ilyitch Ulyanov) था उसका जन्म 1870 में हुआ। उसका पिता सरकारी

स्कूलों के इन्सपैक्टर थे। लेनिन 17 वर्ष की आयु में ही समाजवादी बन गया। इसका कारण यह था कि ज़ार (Tsar) की सरकार ने उसके भाई को सरकार का विरोध करने पर फांसी के तख्ते पर लटका दिया। लेनिन की प्रगतिशील विचारों के कारण विश्वविद्यालय से निकाल दिया गया। सन् 1897-1900 तक उसे साइबेरिया (Siberia) में इसे कैद रखा गया। सन् 1900-1917 तक लेनिन यूरोप के विभिन्न देशों में समाजवादी दलों में काम करता रहा। सन् 1917 की अक्तूबर क्रांति के बाद लेनिन ने रूस में पहली साम्यवादी सरकार का निर्माण किया और 1924 तक वह साम्यवादी रूस का एक मात्र नेता रहा।

लेनिन (Lenin) मार्क्सवाद (Marxism) का महान अनुयायी था। उसने मार्क्सवाद के तीन मुख्य सिद्धांतों की विस्तारपूर्वक व्याख्या की—(i) मार्क्स के तार्किक भौतिकवाद (Dialectical materialism) को नए साम्राज्यवादी युग पर लागू करना, (ii) सर्वहारा की तानाशाही सरकार की व्याख्या, (iii) राज्य का लोप। इन विचारों को समयानुकूल लागू करने में लेनिन ने साम्यवादी दल की व्याख्या की और इसे श्रमिकों की क्रांति का चेतना पूर्ण मुख्य साधन तथा नेता बना दिया।

(i) **सर्वहारा की तानाशाही** (Dictatorship of Proletriat)—लेनिन लोकतन्त्रात्मक सरकार का समर्थक नहीं था कि वास्तव में साम्यवाद के बाद ही लोकतन्त्र को समझा जा सकता है। इस सम्बन्ध में उसने अपनी पुस्तक "The State and Revolution" में लिखा "लोकतन्त्र का अर्थ समानता है" समानता का सर्वहारों के संघर्ष में बहुत महत्त्व है। यदि इसे ठीक प्रकार समझा जाए तो इसका अर्थ श्रेणियों का विनाश है (abolition of classes)। परन्तु लोकतन्त्र में समानता केवल एक औपचारिकता (formality) है। उत्पादन के साधनों पर अधिकार करने के बाद मज़दूरों में श्रम तथा मज़दूरी की समानता उत्पन्न की जा सकती है। तभी उससे और आगे बढ़ कर औपचारिक समानता को वास्तविक समानता में बदला जा सकता है, अर्थात् इस नियम का पालन किया जा सकता है 'प्रत्येक व्यक्ति की आवश्यकताओं उसकी योग्यता अनुसार नहीं बल्कि ज़रूरत के अनुसार पूरा किया जा सके' ("From each according to his ability, to each according to his needs") लेनिन के विचार में साम्यवादी समाज के निर्माता से पहले और श्रमिकों की क्रांति के बाद सर्वहारों की तानाशाही अवश्यक है। "सर्वहारा तानाशाही" के युग को लेनिन पूर्ण लोकतन्त्रात्मक कहता है क्योंकि उसके अनुसार श्रमिकों की क्रांति के बाद ही राज्य का राजनैतिक रूप पूर्ण रूप से लोकतन्त्रात्मक बन सकता है। उसके विचार में सर्वहारा तानाशाही में राज्य के अधिकांश वर्ग का ही राज्य होगा और उनका उद्देश्य वर्गहीन समाज का निर्माण करना होगा। इसी कारण वह पश्चिमी खोखले लोकतन्त्र की अपेक्षा सर्वहारा की तानाशाह सरकार को अधिक लोकतन्त्रात्मक सरकार कहते हैं।

राज्य का लोप (Withering away of the State)—मार्क्स के इस तत्त्व

की व्याख्या करते हुए लेनिन यह कहता है कि राज्य के लोप की चर्चा मार्क्स और एंजल्ज (Engeles) कहते हैं, वह राज्य पूंजीपतियों का राज्य नहीं बल्कि सर्वहारा का तानाशाही सरकार का राज्य है। और इसका निर्माण तभी होगा जब पूंजीवाद को पूर्ण रूप से जड़ से उखाड़ दिया जाएगा।

लेनिन और साम्यवादी दल (Lenin and Communist Party)—सेबाईन (Sabine) के अनुसार लेनिन "साम्यवादी दल को श्रमिकों के संघर्ष की सर्वश्रेष्ठ संस्था मानता है और मार्क्सवाद को एक ऐसा मत कहता है, जो साम्यवादी दल को एक सूत्र में बांध देता है, सुदृढ़ बनाता है तथा इसके कार्य का निर्देशन करता है।"[1] पार्टी की व्याख्या करते हुए लेनिन लिखता है कि साम्यवादी दल "एक छोटा, सुसंगठित, विश्वासनीय, अनुभवी तथा कट्टर श्रमिकों का समूह है। इसके विश्वासी ऐजेन्ट सभी ज़िलों में फैले हुए हैं और गुप्त रूप से पार्टी के नियमों का पालन करते हुए साधारण जनता के सहयोग से काम करते हैं......साम्यवादी दल श्रमिक वर्ग का बहुत अधिक प्रगतिशील और वर्ग भावना से पूर्ण और उग्र क्रांतिकारी विभाग हैं।" ("The Communist Party is part of the working class, its most progressive, most class-concious and therefore most revolutionary part......The CP is the lever of political organisation, with the help of which the more progressive part of the working class directs on the right path the whole mass of the proletariat and the semi—proletriat.)" लेनिन दल मे कठोर अनुशासन का समर्थक था। उसके विचार में साम्यवादी सिद्धांत से रत्ती भर मतभेद पूंजीवाद को शक्तिशाली बनाना है। लेनिन के अनुसार, इस प्रकार, साम्यवादी दल देश के सभी लोगों की संस्था नहीं बल्कि श्रमिकों का एक विशेष प्रगतिशील भाग है जो संसार के तमाम मजदूरों का नेतृत्व करता है। यही सिद्धान्त आज भी रूस के साम्यवादी दल के संगठन का मूल आधार है।

स्तालिन (Stalin)—सन् 1924 में लेनिन की मृत्यु के बाद स्तालिन रूस का नेता बना। स्तालिन के अधीन रूस एक पूर्ण तानाशाही देश में बदल गया (Developed into a totalitarian state)। स्तालिन ने 1930 में यह दावा किया था कि रूस संसार का सबसे अधिक शक्तिशाली देश बन गया है। उसके अधीन रूस में जमींदारी तथा पूंजीवादियों की परम्परा को जड़ से उखाड़ दिया गया। 1927 में उसने रूस की निर्धनता तथा रूस की पिछड़ी हुई अवस्था को सुधारने के लिए केन्द्र प्रधान पचवर्षीय योजनाओं का आरम्भ किया और लोगों को आगे बढ़ने के लिए आदेश दिया। सन् 1931 में रूस में उन्नति की गति को और तेज करने की ओर संकेत करते हुए कहा था कि "रूस के इतिहास में उसकी गरीबी और पिछड़ेपन के कारण उसे मूगोल, तुर्क, पोल, तथा जापानियों के मुकाबले में मुंह की खानी पड़ी

1. Sabine, George, H. op. cit.—p. 724

रूस अब भी प्रगतिशील देशों से लगभग 100 वर्ष पीछे है और हमें अगले दस वर्षों में इस पिछड़ेपन को समाप्त करना है। अगर हम ऐसा नहीं कर सकेंगे तो हमें फिर मुंह की खानी पड़ेगी......परन्तु हम निष्ठापूर्ण हृदय से कह सकते हैं कि अब हमें कोई हरा नहीं सकेगा।" स्तालिन ने इस उन्नति के लिए कठोर तथा भयानक तानाशाही शक्तियों का प्रयोग किया। यदि कोई भी व्यक्ति उसका विरोध करता तो उसे जनता का दुश्मन (enemy of the people) कहकर कुचल दिया जाता या साइबेरिया के बर्फानी इलाके में लेबर कैम्पस (Labour Camps) में कैद कर दिया जाता। उसकी इस नीति का प्रभाव यह हुआ कि 1939 में दूसरा महायुद्ध शुरू हुआ तो रूस तब तक एक उन्नत तथा शक्तिशाली देश बन चुका था और रूस की महान सैनाएं भारी नुकसान उठाने के बावजूद भी हिटलर की सैनाओं का सफल विरोध कर सकीं। स्तालिन ने कोई नये विचार नहीं प्रकट किये। उसने केवल सर्वहारा तानाशाही को एक ऐसा कठोर और भयानक रूप दिया कि उसके अन्तिम दिनों में उसके प्रति विरोध शुरू हो गया।

रूस स्तालिन के बाद (Russia After Stalin)—सन् 1953 में स्तालिन की मृत्यु हो गई और उसके बाद कुछ सत्ता के अधिकार पर संघर्ष हुआ। इस संघर्ष में बेरिया (Beria) के गुट को समाप्त कर दिया गया और मैलिनकोफ (Malenkov) रूस का नया नेता बना। उसके साथ ही रूस में स्तालिन की कठोरता समाप्त होने लगी और अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों में रूस ने शांति-पूर्ण सह-अस्तित्व (peaceful co-existence) के सिद्धान्त को अपनाया। मैलिनकोफ के बाद कुछ समय के लिए बलगानिन (Bulganin) रूस का नेता बना और 1955 में बलगानिन से सत्ता ख्रुस्चेव (Khruschov) के हाथ आई। ख्रुस्चेव 1954 तक रूस का नेतृत्व करता रहा और उसके अधीन रूस में उदारता (liberalism) का प्रारम्भ हुआ। सरकार के ढांचे से भी कुछ ऐसे परिवर्तन किये गये जिनमें लोगों को अधिक लोकतन्त्रात्मक अधिकार दे दिये गये। कुछ हद तक छापेखानें की आज़ादी और विदेशी मामलों में अन्य देशों के साथ शांति तथा सहयोग की नीति को अपनाया गया। इस काल का रूस के इतिहास पर ऐसा प्रभाव पड़ा कि रूस स्तालिन के कठोर शासन को भूल गया। सन् 1964 में ख्रुस्चेव के बाद कुसीजन (kosygin) रूस का प्रधान मंत्री बना। अभी तक कुसीजन के अधीन रूस ख्रुस्चेव की नीतियों का ही अनुकरण कर रहा है।

संवैधानिक विकास
(Constitutional Development)

रूस (USSR) में संविधान का अर्थ वह नहीं है जो अक्सर पश्चिमी देशों में या भारत में समझा जाता है। संविधान का अभिप्राय अकसर सरकार के संगठन तथा शक्तियों की व्याख्या होता है। परन्तु यह व्याख्या स्वाभाविक रूप से सरकार की शक्तियों को सीमित कर देती है। उदाहरणतया संयुक्त राज्य अमेरिका का संविधान राष्ट्रपति तथा कांग्रेस की शक्तियों का उल्लेख करते हुए इस बात को भी निश्चित

कर देता है कि राष्ट्रपति अपनी शक्तियों में सीमित है। वह कांग्रेस की शक्तियों का प्रयोग नहीं कर सकता। इसी प्रकार कांग्रेस भी अपने क्षेत्र में सीमित है। संविधान लिखित हो या अलिखित हो उसका यह उद्देश्य स्पष्ट होता है इसके साथ साथ संविधान कानून तथा प्रथाओं द्वारा सरकार को नागरिकों की स्वतन्त्रता (Freedom of the individuals) के उल्लघंन (Violation) को रोकता है ताकि ऐसी व्यवस्था बनाई जा सके जिसमें एक व्यक्ति स्वतन्त्रता पूर्ण अपने जीवन को व्यतीत कर सके। रूस में संविधान का यह अर्थ नहीं लिया जाता। फेनसोड (Fainsod) तो यहां तक कहता है **"संविधान की विचारधारा सोवियत यूनियन के प्रतिकूल है। इसका शासक वर्ग लगातार काम करता रहता है, और क्रांति के सिवाय इसे हटाया नहीं जा सकता। इसकी शक्तियां सर्वव्यापी तथा असीम है।"** संविधान उनकी शक्तियों को सीमित नहीं करता और सारा प्रशासन सरकार के धुरे के गिर्द ही घूमता है। देश में कानूनी तौर पर किसी विरोधी दल को बनाने की आज्ञा नहीं है। स्काट (Scott) भी इस मत का समर्थन करते हुए लिखता है **"सोवियत संघ के लिए लिखित संविधान को अपनाने के लिए कोई स्पष्ट उद्देश्य नहीं है। इसकी सरकार वास्तव में एक संघीय व्यवस्था नहीं है, और इसमें प्रथा अनुसार सर्वहारा वर्ग के नेताओं के निर्देशन पर कोई सीमा स्वीकार नहीं की जाती।"**[2]

परन्तु इस पर भी अक्तूबर 1917 की क्रांति के बाद आज तक तीन बार रूस में लिखित संविधान को अपनाया गया। पहला संविधान 1918 में लागू किया गया जो केवल **"रूसी समाजवादी संयुक्त सोवियत गणराज्य** (R. S. F. S. R.) तक ही सीमित था। दूसरा संविधान 1923-24 में बनाया गया जिसने आधुनिक सोवियत समाजवादी गणराज्य संघ (U. S. S. R.) की स्थापना की। तीसरा संविधान 3 दिसम्बर 1936 को बनाया गया इसे स्तालिन का संविधान (Stalin Constitution) भी कहा जाता है और यह अब तक लागू है।

पहला संघीय संविधान 1918 (First Federal Constitution)—अक्टूबर 1917 की क्रांति के बाद जब बालशविक (Bolshevik) दल ने रूस में सत्ता को सभाल लिया तो उनका पहला कदम समस्त रूस की सोवियतस की कांग्रेस (All

1. Fainsod, Merle," How Russia is Ruled" (Harvard, 1953) p. 291 'This conception of constitutionalism is alien to the Soviet Union. Its ruling group is self perpetuating and it can't be dislodged save by revolution. It's powers are all embracing and without limit."

2. Scott, J. Derek, J. R. "Russian Political institutions." Allens unwin, 1965)...p. 80.

"The Soviet Union does not have the most obvious motives for adopting a written constitution. It is not a true federation, and by its official creed it can accept no limitation upon the will of those conventionally accepted as standing for the working people."

Russian Congress of Soviets) द्वारा इस आदेश को जारी करना था कि जब तक रूस के संविधान निर्माण के लिए संविधान सभा नहीं बुलाई जाती है रूस की सरकार सर्वहारा के नाम पर जनता के कुमिज्ञारज्ञ (Councic of People's Commissars) की सभा के हाथ में रहेगी । 25 नवम्बर 1917 को संविधान परिषद (Constituent Assembly) के चुनाव किये गये । परन्तु इस सभा में बालशविक दल को केवल 25% स्थान मिले । इससे यह स्पष्ट हो गया कि यह परिषद बालशविक दल के उद्देश्यों के अनुसार संविधान नहीं बना सकेगी क्योंकि अपने साथी दलों के साथ भी उन्हें अधिक से अधिक केवल 136 मत प्राप्त थे जबकि विरोधी पक्ष के पास 237 मत थे । इस कारण बालशविक दल ने इस सभा को शक्ति द्वारा भंग करवा दिया और 19 जनवरी 1918 में सोवियतस की केन्द्रीय कार्यकारणी समिति (The Central Executive Committee of the Soviets) ने इस परिषद को समाप्त करते हुए यह घोषणा की कि "संविधान सभा का वास्तविक उद्देश्य क्रांति विरोधी पूंजीपतियों द्वारा सोवियतस की शक्ति को कुचलना था ।" 23 जनवरी, 1918 को सोवियतस की तीसरी कांग्रेस ने, जिसमें बालशविकस का बहुमत था, सर्वदलोफ (Sverdlov) की अध्यक्षता में कानूनी तौर पर संविधान सभा को भंग कर दिया और यह विचार प्रकट किये कि समाजवादी निर्माण के लिए सरकार ताना शाही होनी चाहिए । 28 जनवरी, 1918 को सोवियतस की कांग्रेस (Congress of Soviets) ने एक प्रस्ताव द्वारा रूस को "सोवियत् गणराज्यों का एक संघ घोषित किया जिसके आधार पर रूस के विभिन्न लोगों का स्वतन्त्र संगठन है । इस प्रस्ताव के अनुसार समस्त रूस की सोवियत् कांग्रेस को देश की सर्वोच्च संस्था बना दिया गया । इसका मुख्य कार्य एक केन्द्रीय कार्यकारणी समिति (Central Executive Committee) का चुनाव करना था जो रूस की सरकार को चलाये । केन्द्रीय कार्यकारणी सभा को रूस के लिए संविधान बनाने का आदेश भी दिया गया । पहली अप्रैल, 1918 को सर्वदलोफ (Sverdlov) की अध्यक्षता में 15 सदस्यों की एक समिति बनाई गई जिसको संविधान बनाने का काम सौंपा गया । इस समिति का स्तालिन (Stalin) भी सदस्य था । इस समिति ने रूस के लिये एक केन्द्र प्रधान संविधान तैयार किया जिसको 5वीं समस्त रूस सोवियत्स कांग्रेस ने 10 जुलाई, 1918 को स्वीकृति दे दी ।

इस संविधान के दो भाग थे । पहले भाग में सर्वहारा (Proletariat) लोगों के अधिकारों की स्वतन्त्रता, व्याख्या थी । इस भाग में इस श्रेणी को भाषा की छापेखाने की स्वतन्त्रता, समुदाय बनाने की स्वतन्त्रता तथा शिक्षा प्राप्त करने का अधिकार दिया गया । चर्च को राज्य से अलग कर दिया गया, लेकिन लोगों को धार्मिक स्वतन्त्रता प्रदान की गई । इन अधिकारों के साथ साथ संविधान में कर्त्तव्यों का भी उल्लेख किया गया । समस्त सर्वहारा या मजदूर वर्ग के लिए सैनिक सेवा (military service) अनिवार्य (compulsory) कर

दी गई। दूसरा मुख्य काम करना था। संविधान ने यह आदेश दिया "जो नहीं करेगा उसे खाने को भी नहीं मिलेगा" (He who does not work s not eat.)

संविधान के दूसरे भाग में रूस के नये सरकारी ढांचे की चर्चा की गई। स्तेव (Steklove) के शब्दों में संविधान का "मुख्य उद्देश्य सर्वहारा तानाशाही के ः एक शक्तिशाली केन्द्र-प्रधान सरकार का निर्माण है।"[1] देश की सर्वोच्च-सत्ता स रूस-सोवियत कांग्रेस (All-Russian Congress of Soviets) को दी गई। सदस्यों के चुनाव का आधार नगरों की सोवियत् के लिए 25000 मतदाताओं एक प्रतिनिधि और प्रांतिय आधार पर 1,25,000 व्यक्तियों पर एक प्रतिनिधि, जाने का था। इस अनुपात (ratio) का उद्देश्य नगरों को गांव के मुकाबले में अ प्रतिनिधित्व देना था। देश की कार्यपालिका या सरकार एक केन्द्रीय कार्यपा समिति थी जिसमें 200 सदस्य थे जो कांग्रेस द्वारा चुने जाते थे। कार्यपालिका स फिर एक 18 सदस्यों की सभा चुनती थी जो कौंसल आफ पीपल्ज़ क्रमिज़ार (Cou of Peoples Commissars) कहलाती थी। इसे पश्चिमी देशों की भाषा में म मंडल कहा जा सकता है। यह मंत्रिमंडल स्विटज़रलैंड (Switzerland) के मन्त्रि की तरह था और देश की वास्तविक सरकारी शक्तिएं इस मंत्रिमंडल के हाथ में थ

इसके अतिरिक्त संविधान ने सारे देश के संघीय ढांचे के लिए प्रांतों, इल ज़िलों, नगरों तथा गांव में सोवियत् या कौंसल की व्यवस्था की। सोवियत् दे प्रत्येक स्तर पर काम चलाने के लिए कार्यपालिका समितियें बनाती थी। यह स ढांचा केन्द्र प्रधान था और एक स्तर की संस्था को अगले ऊंचे स्तर की संस्था अधीनता में ही कार्य करना होता था। उदाहरणतय: एक गांव की सोवियत् जिले सोवियत के अधीन थी।

1924 का संविधान (Constitution of 1924)—सन् 1918 के बाद में कुछ समय तक गृह युद्ध (civil war) छिड़ गई। इसके अतिरिक्त दूसरा मुख्य क रूस के दूसरे इलाके जीतना था। कई इलाकों में जैसे बालटिक (Baltic) राज्य अभी जर्मन सैनाएं मौजूद थीं। इन समस्याओं को हल करने के लिए लेनिन ने ल सैनाओं (Red Army) के साथ शीघ्र ही कार्यवाही शुरू कर दी। 1918 बालशविक सैनाओं ने वइलो रूस (Byelo-Russia) तथा यूक्रेन (Ukraine) अधिकार कर लिया। महायुद्ध में जर्मनी के हार जाने के बाद बालटिक राज्य, लटे (Latvia) एसथूनिया (Esthonia) तथा लिथूनिया (Lithuania) स्वतन्त्र गये। 1920 में एजरबाईजान (Azerbaidjan) भी लाल सैनाओं के अधिकार आ गया और यहां पर समाजवादी सोवियत् गणराज्य स्थापित कर दिया गया। इ

1. Steklov : "The primary objective was to establish a dictators of the proletariat, a powerful centralized government." (quoted Fainsod......p. 296)

आरमिनियां (Armenia) तथा जार्जिया (Georgia) में भी सोवियत् समाजवादी राज्य स्थापित कर दिया गया। बुखारा (Bokhara), तुर्किस्तान (Turkestan) और फिर साइबेरिया में भी लाल सैनाओं ने समाजवादी राज्य स्थापित कर दिये। इस प्रकार 1922 तक रूस की साम्यवादी सरकार के अधीन पुराने जार के साम्राज्य का अधिकांश भाग आ गया और ऐसी अवस्था में नये संविधान की रचना आवश्यक हो गई।

नए संविधान की स्थापना के लिए पहला संकेत 1921 की 10वीं दलीय कांग्रेस में एक प्रस्ताव था जिसमें बहुत से सोवियत् गणराज्यों का संघ बनाने की सिफ़ारिश की गई ताकि देश साम्राज्यवादी ताकतों का मुकाबला कर सके। रूस का दूसरा संविधान 6 जुलाई 1923 तक तैयार हो गया और इसे जनवरी 1924 में लागू किया गया। नये संविधान में सोवियत् समाजवादी गणराज्य संघ (U.S.S.R.) की स्थापना की इस संघ में यूनियन गणराज्य (Union Republics) थे (RSFSR, the Byelorussian SSR, the Ukrainian SSR, the Turkoman, uzbek, Tadzhik and Transcaucasion SSR's) इस संविधान का पहला भाग सिद्धांतिक (ideological) था जिसके अनुसार यह कहा गया था कि संसार दो विरोधी-पूंजीवादी तथा समाजवादी-धड़ों में बंट चुका है। इसलिए सोवियत् समाजवादी गणराज्यों को इकट्ठे मिल कर बहादुरी से पूंजीवादियों का मुकावला करना चाहिए। इसमें यह घोषण की गई की सोवियत् समाजवादी गणराज्य संघ (U. S. S. R.) विश्व समाजवादी सोवियत् गणराज्य (World Socialist Soviet Republic) की ओर एक निश्चात्मक कदम है।

यह संविधान पहले संविधान के आधार पर ही बनाया गया था। इस संविधान ने भी रूस की सर्वोच्च संस्था सोवियत् कांग्रेस(Congress of Soviets) को बनाया जिसमें प्रतिनिधियों का चुनाव पुराने तरीके पर ही था। परन्तु अब इसके दो सदन थे। पहली सदन राष्ट्रों की सोवियत् (Soviet of the Nationalities) और दूसरा सदन संघीय सोवियत् (Union of Soviets) था। सोवियत् कांग्रेस एक केन्द्रीय कार्यकारणी सभा का चुनाव करती थी। यह कार्यकारणी समिति 27 सदस्यों का एक प्रेसीडियम चुनती थी जो दिन प्रति का कार्य चलाती थी।

सघ की कार्यपालिका शक्ति कार्यकारणी समिति द्वारा नियुक्त 15 व्यक्तियों के मन्त्रिमंडल के पास थीं जो अलग अलग विभागों के अध्यक्ष थे और वह मंत्री यूनियन कांग्रेस के प्रति उत्तरदायी थे। इसे मन्त्रिमण्डल को जनता के कमिसर्ज की समिति (Council of People's Commissars) कहा जाता था। इस समिति में तीन श्रेणियां थीं। पहली श्रेणी में पूर्ण संघ के कमिसर्ज शामिल थे (Foreign affairs, military and Naval affairs, Foreign Trade, Communication & Post and Telegraphs) दूसरी श्रेणी में यूनियन गणराज्य के कमिसार्ज शामिल थे

जो यूनियन में केन्द्रीय आदेशों को लागू करने के लिए उत्तरदायी थे। इस श्रेणी में राष्ट्रीय अर्थ व्यवस्था की सर्वोच्च सभा (Supreme Council of National Economy) तथा खाद्य, श्रम, वित्त इत्यादि के कमिसार्ज शामिल थे। संविधान ने एक नई संस्था की भी इस श्रेणी में स्थापना की जिसे OGPU (Unified State Political Administration) कहा जाता था। तीसरी श्रेणी में केवल गणराज्य कमिशार्ज शामिल थे। इन कमिशार्ज में गृह विभाग, न्याय, विद्या, स्वास्थ्य और सामाजिक कल्याण विभाग शामिल थे। संविधान में इस तरह यूनियन गणराज्यों को स्वतन्त्र अस्तित्व देते हुए भी संघीय सरकार के साथ इस तरह जोड़ दिया गया था कि सारा संघ केन्द्र-प्रधान बन जाता था। इतना ही नहीं इस ढांचे के पीछे देश के प्रत्येक विभाग तथा संस्था में अनुशासित ठोस वंश गह (hierarchial) साम्यवादी दल था जिसका संविधान में कोई उल्लेख नहीं किया गया था। सन् 1918 के संविधान के विरुद्ध, नये संविनान में सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Count) तथा पराकूरेटर (procurator) की भी व्यवस्था की गई थी। परन्तु सर्वोच्च न्यायालय को अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय की तरह संघ द्वारा बनाये गये कानूनों को अवैध घोषित करने की शक्ति नहीं दी गई थी। इस प्रकार 1924 के संविधान में एक अजीब सोवियत् के त्रिकोन संगठन की व्यवस्था की गई जिसमें पूंजीपतियों या शोषित करने वाले वर्गों को कोई प्रतिनिधित्व नहीं दिया गया था। पहली सोवियत् संस्था एक फैक्ट्री या गांव था। इस तरह इस संविधान में निर्वाचन क्षेत्र भारत या अमेरिका की तरह भौगोलिक नहीं थे। प्रतिनिधि व्यवसायों (occupations) के आधार पर चुने जाते थे।

Questions

1. Discuss briefly the Constitiutional development of U. S. S. R. Constitution.

2. Discuss the ideological basis of the U. S. S. R. Constitution.

2

स्तालिन संविधान
(STALIN CONSTITUTION)

मुख्य विशेषताएं
(MAIN FEATURES)

पहली फरवरी 1935 को रूस के साम्यवादी दल की केन्द्रीय समिति ने मालोटोफ (Molotov) को सातवीं समस्त सोवियत् संघीय कांग्रेस (All union Congress of Soviets) में संविधान में परिवर्तन लाने के लिए निम्नलिखित बातों पर सुझाव देने के लिए कहा गया :

(क) निर्वाचन पद्धति को और अधिक लोकतन्त्रीय बनाना, प्रत्यक्ष निर्वाचन तथा गुप्त मतदान का लागू करना।

(ख) संविधान के सामाजिक तथा आर्थिक आधार को और अधिक स्पष्ट करना। रूस में 1936 तक काफी आर्थिक परिवर्तन हो चुके थे। जमींदारी तथा सामन्तवाद का विनाश कर दिया गया था सोवियत समाज का आधार समाजवादी सम्पत्ति (Socialist property) पर सुदृढ़ हो चुका था तथा देश में नये समाजवादी उद्योगों का निर्माण बड़ी तेजी से हो रहा था। दल का यह विश्वास था कि संविधान इन परिवर्तनों को उचित रूप से विकसित नहीं करता, अर्थात् संविधान को इन परिवर्तनों के अनुकूल होना चाहिए।

कांग्रेस आफ सोवियत् ने सर्वसमिति से मोलोटोफ़ (Molotov) के प्रस्तावों को स्वीकार किया और स्तालिन (Stalin) की अध्यक्षता में 31 सदस्यों की एक संविधानिक समिति को चुना। पहली जून 1936 को स्तालिन ने दल की केन्द्रीय समिति के सामने नये संविधान के लेखपत्र को पेश किया। दल की समिति ने इसे स्वीकार किया और सोवियत् संघ की कांग्रेस का विशेष अधिवेशन बुलाने का सुझाव दिया ताकि इसमें नये

संविधान का अनुमोदन किया जा सके। यह संविधान वास्तव में स्तालिन था। विशिस्की (Vyshinsky) स्तालिन की प्रशंसा में लिखता है "वह सोवियत् संघ (U.S. S. R.) के नये संविधान का निर्माता है—सोवियत् जनता संघ ही समाजवाद के इस संविधान को स्तालिन संविधान के नाम से पुकारती है।"[1] इस संविधान का सोवियत् कांग्रेस द्वारा पास होना एक औपचारिकता (formality) ही थी। किन्तु इस पर भी इस संविधान को पास करने के लिए जनमत संग्रह (Referendum) की विधि का प्रयोग किया गया। 12 जून, 1936 को संविधान का लेखपत्र छाप दिया गया और इसकी लाखों प्रतियें लोगों में बांट दी गई ताकि वे अपने विचार प्रकट कर सकें। विशिस्की (Vyshinsky) के शब्दों में "संविधान का लेखपत्र लोगों ने बड़ी प्रसन्नता से पढ़ा और इस पर उद्योगों, यातायात संस्थाओं, सोवियत् किसानों की सहकारी संस्थाओं (Sovkhozes and kolkhozes) में तथा सरकारी दफतरों में खूब बहस की गई... सोवियत् जनता ने सोवियत् संघ के नये संविधान का बड़ा ओजस्वी स्वागत किया और अन्त में इसे सर्व समिति से पास कर दिया।"[2] इस संविधान में लगभग 154000 संशोधन पेश किये गये जिनमें से केवल 43 स्वीकार किये गये। 5 दिसम्बर 1936 को सोवियत् कांग्रेस ने इसे सर्वसमिति से पास कर दिया। स्तालिन (Stalin) ने संविधान के उद्देश्यों की व्याख्या करते हुए इस बात को दोहराया कि सोवियत् संघ ने उद्योगों का पूर्ण राष्ट्रीयकरण कर दिया है। सामन्तवाद समाप्त हो चुका है, कृषि सहकारिता (Collectivization of Agriculture) के आधार पर संगठित है। इन परिवर्तनों के परिणाम स्वरूप सोवियत् सघ में जनता के वर्गीयिकरण में बहुत अन्तर हो गया है। जमींदार पूंजीपति और व्यापारी वर्ग समाप्त कर दिये गये हैं। सोवियत् संघ में केवल मज़दूर, किसान और विद्वान एक दूसरे के साथ कंधे से कंधा मिलाकर आगे वढ़ रहे हैं। "नया संविधान इस तथ्य पर आधारित है कि सोवियत् संघ में अब कोई विरोधी सामाजिक वर्ग नही है, समाज केवल दो मैत्रीपूर्ण वर्गों से बनता है, और वे मजदूर तथा किसान हैं, और आज सत्ता इन्हीं श्रेणियों के हाथ में है।" इसी कारण यह सम्भव है कि रूस में पूर्ण व्यस्क मत्ताधिकार को लागू किया जाये और पुराने मज़दूर तथा किसान में अन्तर को समाप्त कर दिया जाये तथा अप्रत्यक्ष निर्वाचन का भी अन्त होना चाहिए क्योंकि रूस के सभी वर्ग अब साम्यवादी सरकार के समर्थक है। इसलिए उनमें अब गुप्त मतदान का प्रयोग निडरता से किया जा सकता है। इन परिवर्तनों के होते हुए भी स्तालिन ने इस बात का दावा किया कि नया संविधान पुराने संविधानों की भांति साम्यवादी दल की अपूर्व सत्ता को पूर्ण मान्यता देता है।"

1. Vyshinsky, "The Law of the Soviet State" (1948) p. 121 "He is the creator of the new constitution of the U. S. S. R the constitution of victorious socialism, justly called the Stalin Constitution by the Soviet people."

2. ibid p. 122

सोवियत संघ (U. S. S. R.) में केवल एक दल हो सकता है, वह साम्यवादी दल है जो बहादुरी तथा साहस से किसानों और मज़दूरों के हितों की रक्षा करता है——इस कारण मेरे विचार में सोवियत् संघ का संविधान संसार का अकेला पूर्णत: लोकतन्त्रात्मक संविधान है।"

रूस में आज भी कुछ सुधारों तथा सुगमताओं के बाद 1936 का स्तालिन संविधान लागू है। परन्तु इससे रूस का आधुनिक शासक वर्ग संतुष्ट नहीं है। सन् 1962 में ख्रुश्चेफ़ (Khrushchev) ने सर्वोच्च सोवियत् (Supreme Soviet) में संविधान का नया लेखपत्र तैयार करने के लिए प्रस्ताव रखा था। इसको बनाने के लिए शीघ्र ही ख्रुश्चेव की अध्यक्षता में एक समिति कायम की गई। ख्रुश्चेव ने यह दावा किया था कि स्तालिन संविधान को सुधारने का कार्य वैसा ही होगा जैसा कि किसी पुरानी इमारत में नये भाग जोड़ दिये जायें। इस लिए अच्छा यहीं होगा कि नया संविधान बनाया जाये। जो रूसी समाज के इस पहलू की व्याख्या करे कि "समाजवाद पूरा हो चुका और रूस अब पूर्ण साम्यवादी संगठन की ओर बढ़ रहा है तथा सर्वहारा की तानाशाही अब समाजवादी राज्य की जनता की शक्ति मे बदल चुकी है। पूंजीवादियों का घेरा समाप्त हो चुका है।" और रूस "समाजवादी राज्यों के एक महान संघ" का नेता है।[1] सन् 1964 में ख्रुश्चेव प्रधान-मन्त्री के पद से हटा दिया गया और अब उसके स्थान पर संविधान निर्माण समिति का अध्यक्ष ब्रेजीनोफ़ (Brezhnev) हैं। परन्तु अभी इस समिति की कार्य-वाहियों के बारे में कुछ भी ज्ञात नहीं हो सका।

संविधान की मुख्य विशेषताएं
(Main Features of the Constitution)

रूस के नवीन संविधान की मुख्य विशेषतायें निम्नलिखित हैं :—

(1) **लिखित संविधान (Written Constitution)**—रूस का संविधान संयुक्त राज्य अमेरिका तथा भारत की भांति एक लिखित सविधान है। इस संविधान में 13 अध्याय तथा 146 धाराएं हैं। इस प्रकार यह संविधान अमेरिका के लिखित संविधान संयुक्त राज्य के मुकाबले में अधिक विस्तृत है और इस मे सरकार के कार्यों तथा उद्देश्यों का सघीय, प्राप्तियां तथा स्थानीय स्तर पर उल्लेख मिलता है। परन्तु यह संविधान भारतवर्ष के विशाल संविधान, जिसमें 397 धाराएं तथा 8 अनुसूचियें तथा 24 संशोधन शामिल हैं, से बहुत छोटा है।

(2) **लचीला संविधान (Flexible Constitution)**—रूस के संविधान में संशोधन करने की विधि का उल्लेख धारा 146 (Art. 146) में किया गया है। इस धारा में कहा गया है कि संविधान में कोई भी संशोधन संघीय सुप्रीम सोवियत में 2/3 बहुमत से किया जा सकता है। इस तरह रूस का संविधान ब्रिटिश संविधान से अधिक कठोर है क्योंकि ब्रिटेन में संशोधन केवल संसद में साधारण बहुमत से पास

1. Pravda, April 25. 1962

किये जा सकते हैं। परन्तु व्यवहार में रूस का संविधान उतना ही लचीला है जितना ब्रिटेन का संविधान है क्योंकि सुप्रीम सोवियत् के दोनों सदनों में साम्यवादी दल को सदा ही 75% से अधिक स्थान प्राप्त होते हैं। इस कारण साम्यवादी दल जब भी चाहे संविधान में आसानी से संशोधन कर सकता है।

(3) प्रभुसत्ता (Sovereignty)—सोवियत् संघ में राज्य की प्रभुसत्ता संघ के सर्वहारा या मजदूरों तथा किसानों में निहित है। अनुच्छेद 3 (Art 3) के अनुसार "सोवियत् संघ में समस्त शक्ति नगरों तथा ग्रामों के श्रमिकों के सोवियतों द्वारा चुने हुए प्रतिनिधियों में निहित है।"[1] इस धारा की व्याख्या करते हुए विशंस्की (Vyshinsky) कहता हैं। "सोवियत राज्य एक नये ढंग का लोकतन्त्रात्मक राज्य है इसका लोकतन्त्र उच्च कोटि का है......हमारे देश में वास्तविक में समस्त शक्ति श्रमिकों या मेहन्नकशों के हाथ में हैं वास्तव में वही राज्य का प्रशासन चलाते है और राज्य के मामलों पर नियन्त्रण रखते है।"[2] इसकी व्याख्या कार्पिंस्की(Karpinsky) अन्य देशों के मुकाबले में करते हुए लिखता है कि "पूंजीवादी देशों में राज्य की शक्ति पूंजीपतियों के हाथ में होती है, हमारे देश में यह शक्ति श्रमिकों के पास है।"[3] सोवियत् लेखक इस धारा के आधार पर यह दावा करते हैं कि वास्तव में पूंजीवादी देशों में लोकतन्त्र एक ढोंग है क्योंकि पूंजीवादी श्रमिकों का शोषण करते हैं और अपने पैसे के बल पर चुनाव को एक मजाक बना देते हैं। जबकि रूस में शोषण करने वाले पूंजीपतियों के न रहने के कारण श्रमिक स्वतन्त्रता पूर्वक अपने मत का प्रयोग कर सकते हैं। इसलिए सोवियत लोकतन्त्र वास्तविक लोकतन्त्र है। यदि निष्पक्ष दृष्टि से देखा जाये तो सोवियत संघ में भी जनता पर साम्यवादी दल का काफी नियन्त्रण है।

(4) समाजवाद (Socialism)—सोवियत् संविधान का पहला अनुच्छेद सोवियत संघ को मजदूरों तथा किसानों का एक समाजवादी राज्य कहता है।"[4] प्रो० एसपेचोटियन (Aspaturian) इस सिद्धान्त की व्याख्या करते हुए कहता है कि संविधान मौलिक सोवियत् सिद्धान्तों को कानूनी रूप प्रदान करता है जिन्हें ठोस

1. "All power in the U. S. S. R. belongs to the working people of town and country as represented by the Soviets of working people's Deputies" (Art 3.)

2. Vyshinsky. op cit———p. p. 161—164.
"The Soviet State is a state democratic after a new fashion—democracy of a higher type—— in our country that authority is actually in the hands of the toilers—they in reality govern the State and all the affairs of the State."

3. Karpinsky, V. "The social and state structure of the U. S. S.R" ———p. 34.

4. "The union of Soviet Socialist Republic is a socialist state of workers and peasents" (Art.1)

सुदृढ़ता से लागू किया जाता है।"[1] इनमें मुख्य सिद्धान्त इस प्रकार हैं—

(क) उत्पादन के साधनों पर पूंजीवादियों के नियन्त्रण को समाप्त कर समाजवादी अधिकार की स्थापना करना।

(ख) कृषि पर समाज का नियन्त्रण (Collectivization of agriculture)

(ग) प्राकृतिक साधनों का राष्ट्रीयकरण (Nationalization of Natural Resources)

(घ) केन्द्र प्रधान सुयोजित आर्थिक व्यवस्था का निर्माण (Centrally directed Planned Economy)

(च) सभी काम करने योग्य व्यक्तियों के लिए काम की व्यवस्था करना और अन्त में एक ऐसी सामाजिक तथा आर्थिक व्यवस्था को स्थापित करना जिससे प्रत्येक व्यक्ति को आवश्यकता अनुसार काम और दाम मिल सकें।

(छ) साम्यवादी दल के नेतृत्व को संसार में समाजवाद की विजय के लिए देश में कानूनी मान्यता प्रदान करना तथा इसके देश के बहुमुखी जीवन के हर पहलू पर नियन्त्रण तथा निर्देशन को स्थापित करना।

(5) **मौलिक अधिकार तथा कर्त्तव्य** (Fundamental Rights and Duties)—संयुक्त राज्य अमेरिका तथा भारत की भांति स्तालिन संविधान भी रूस के नागरिकों को अधिकार प्रदान करता है। स्तालिन संविधान का अधिकार पत्र आग तथा जिंक (Ogg and Zink) के अनुसार यह अधिकार पत्र ऐतिहासिक अधिकार पत्रों में से एक विचित्र अधिकार पत्र है (The most extra ordinary bill of rights known to history) इस अधिकार पत्र की पहली विशेषता यह है कि इस संविधान ने पहली बार आर्थिक अधिकारों को मौलिक अधिकार पत्र में स्थान दिया है तथा आर्थिक अधिकारों को राजनैतिक अधिकारों से अधिक महत्वपूर्ण स्थान दिया है। इसकी दूसरी विशेषता यह है कि संविधान अधिकारों के साथ कर्त्तव्यों का भी वर्णन करता है। इन अधिकारों तथा कर्त्तव्यों का वर्णन संविधान के अनुच्छेद 118 से लेकर 133 अनुच्छेद तक में किया गया है। विशंस्की (Vyshinsky) इस अधिकार पत्र को "दासता से मुक्त मानवता का महान और वास्तविक अधिकार पत्र" (Genuine charter of the rights of emancipated humanity") कहता है।

(6) **समाजवादी सम्पत्ति और व्यक्तिगत अधिकार** (Socialist property)—कारपिंस्की (Karpinsky) समाजवादी सम्पत्ति की व्याख्या करते हुए कहता है कि स्तालिन संविधान के अनुसार भूमि (the land) और इसके साथ खनिज पदार्थ, नदियां अथवा जलमार्ग जंगल, खानें, मिलें, कारखाने, सरकारी फार्म (State Farms

---

1. Vernon, V. Aspaturian *Op. cit*—p. 574
"The constitution gives legal expression to the basic ideological norms of Soviet doctrine that have been correctly implemented.'

मशीन तथा ट्रैक्टर स्टेशन, बैंक, रेल, यातायात, डाक, तार, टैलीफून, रेडियो तथा टैलीविज़न इत्यादि, म्युनिसिपल उद्योग और नगरों में अधिकांश रहने के मकान, ये सब राज्य की सम्पत्ति हैं अथवा समाजवादी सम्पति हैं और इस तरह इन सभी चीजों पर समस्त जनता का अधिकार है। "**इस प्रकार उत्पादन के मौलिक तथा अधिकांश साधनों पर हमारे देश में राज्य का अधिकार है। यही समाजवादी सम्पत्ति है।**"[1]

इसके अतिरिक्त सहकारी फार्म तथा सहकारी संस्थाए (Collective farms and co-operative organisations) और उनके सभी हथियार, पशु इत्यादि रूस में सहकारी, समाजवादी सम्पति कहलाते हैं। इसका अर्थ साधारण भाषा में यह है कि कृषि तथा भूमि पर भी रूस में वस्तुत: देश का ही अधिकार है।

इसके अतिरिक्त रूस का संविधान तथा कानून प्रत्येक किसान या कारीगर को कुछ या सीमित सम्पति अधिकार देता है। प्रत्येक किसान या कारीगर अपने लिये छोटे छोटे फार्म रख सकता है जिन पर वह स्वयं काम करता है। उसे अन्य कारीगरों को काम पर लगाने का अधिकार नहीं है। इसके इलावा सोवियत् कानून के अनुसार रूस का प्रत्येक नागरिक अपनी आमदनी तथा उससे बचत, अपने घरों और आजीविका के लिए घरेलू साज समान पर व्यक्तिगत अधिकार प्रदान करता है। कुछ सीमाओं के अन्दर एक व्यक्ति अपने वंश के लिए भी व्यक्तिगत सम्पत्ति छोड़ सकता है। कार्पिस्की (Karpinsky) के मतानुसार "**समाजवादी स्वामित्व या मलकियत समस्त समाजवादी प्रणाली की आधार शिला है। यही हमारी शक्ति है और इसी से ही (रूसी) तथा पूंजीवादी प्रणाली में मौलिक अन्तर देखा जा सकता है**"[2]

7. सोवियत् प्रणाली (Soviet system)—सोवियत् संघ संविधान के अनुच्छेद के अनुसार "सोवियत् संघ का राजनैतिक आधार सर्वहारा लोगों द्वारा चुने हुए प्रतिनिधियों की सोवियत् हैं, जिनका उदय जमींदारों तथा पूंजीपतियों की शक्ति की समाप्ति के बाद हुआ और जो सर्वहारा तानाशाही के अधीन सुदृढ़ हो गईं।" सोवियत् का शब्दार्थ रूसी भाषा में "सभा" (Council) या पंचायात है। परन्तु सोवियत् संघ में इसका महत्व अर्थ और स्थान शब्दार्थ पर नहीं बल्कि सोवियत् रूस के क्रांति के बाद विकास तथा साम्यवादी दल के नेताओं की इच्छा अनुसार विकसित हुआ है। **कार्पिस्की (Carpinsky) के कथनानुसार "सोवियत् देश की प्रमुख सर्वगुणी, सरकारी संस्थाए हैं जो रूस को सभी श्रमिक वर्गों को लिंग, राष्ट्रीय, जातीय, व्यवसायिक, विद्या, धर्म के मतभेद विना एक सूत्र में बांधती हैं।"**[3]

---

1. karpinsky. V. op cit——p. 17
2. Ibid——p 19.
"Socialist ownership is the foundation of our entire social system. and herein lies its streight, this, constitutes the radical difference between it and the capitalist system."
3. Ibid p. 32. "The Soviets constitute the most all embraceing state organisation which writes all the working people of the Soviet Union regardless of sex, nationality, race, occupation, party affiliation, education, religion etc."

स्थान (Position)—आधुनिक रूसी सोवियत् जार के समय की स्थानीय स्वशासन सरकार (Local self Government) तथा अन्य पूंजीवादी देशों की स्थानीय संस्थाओं से भिन्न हैं। इन संस्थाओं को कोई सरकारी प्रशासकीय शक्तियां प्रदान नहीं की जाती थीं। प्रशासन का काम सरकारी अधिकारी ही करते थे। परन्तु "स्तालिन के अधीन रूस की स्थानीय सोवियत् राज्य के मुख्य शक्ति तथा प्रशासकीय केन्द्र हैं। स्तालिन (Stalin) ने सोवियतों के महत्व की व्याख्या करते हुए कहा था कि "सोवियत् साम्यवादी दल तथा जनता को जोड़ने वाली एक पेटी (Transmission belts) है। वे अत्याधिक लोकतन्त्रीय संस्थाएं हैं तथा इसलिए जनता के ऐसे प्रमुख संगठन हैं, जो जनता तथा प्रशासकीय विभागों में नये राज्य के उत्थान के लिए योगदान की व्यवस्था को जन्म देती हैं, तथा जो जनता की पुरानी समाज व्यवस्था को नष्ट करने के संघर्ष में और एक नये सर्वहारा समाज के निर्माण में जनता की क्रांतिकारी शक्ति और रचनात्मक योग्यता को साकार बनाती है।"[2] इस तरह सोवियत् आधुनिक रूस की एक मुख्य विशेषता है। सोवियत् रूस के समस्त जीवन नियन्त्रित करती हैं और इसके केन्द्रीय पूर्ण क्षेत्रीय शासन (territorial levels or divisions) में छाई हुई है। जैसे (i) संघीय सुप्रीम सोवियत संघ की सर्वोच्च संस्था है। (ii) इसी प्रकार प्रत्येक यूनियन गणराज्य (provincial) की सुप्रीम सोवियत् रूसी प्रान्त की सर्वोच्च संस्था है। (iii) महान रूसी समाजवादी गणराज्य (R.S.F.S.R) में इसी प्रकार 12 स्वायत्त गणराज्य (Autonomus Republics) जार्जिया गणराज्य (Georgia Republic) में दो स्वायत्त गणराज्य तथा उजबेक (Uzbek) तथा एजरबाईजान (Azerbaijan) गणराज्यों में एक एक स्वायत्त गणराज्य (कुल 16 स्वायत्त गणराज्य) में भी स्वायत्त गणराज्य की सोवियत् प्रमुख संस्था है। (iv) रूस में इसी तरह 9 स्वायत्त क्षेत्र (Autonomous Regions) है जिनमें स्वायत्त क्षेत्र की सोवियत् सर्वोच्च संस्था है। (v) इन स्तरों के बाद 5वें स्तर पर सोवियत संघ के महान गणराज्य (R.S. F. S R.) में दल राष्ट्रीय क्षेत्रों (National Areas) की अपनी-अपनी सोवियत हैं। (vi) इसके बाद अन्य प्रशासकीय क्षेत्र जिला, नगर, गांव इत्यादि में भी अलग अलग सोवियतें हैं जो अपने अपने क्षेत्र में उच्च मानी जाती हैं। इस तरह 1967 में समस्त रूस में स्थानीय और प्रांतिय सोवियतों की गिनती 49,000 थी।

सभी सोवियत निर्वाचित संस्थाए हैं और वे अपने कार्यपालिका विभाग के लिए कार्यपालिका समितियें चुनती हैं जिन्हें कई बार प्रेजीडियम (Presidium) या कई

1. Stalin: "On the Problems of Leninism" p. 149
2. Stalin: "Foundation of Leninism" p. 36.

"The most democratic and therefore the most authoritative organisation of the masses, which facilitate to the utmost their participation in the work of buildin up the new state and its administration, and which bring into full play the evolutionary energy, initiative and creative abilites of the masses in the struggle for the destruction of the old order, in the struggle for the new proletarian order."

वार मन्त्रिमण्डल कहा जाता है। 1967 में सोवियतों में लगभग 20 लाख प्रतिनिधि चुने गये। "सिद्धांतिक रूप से" प्रो० एसपेचोरियन (Aspaturian) कहता है। जनता का प्रतिनिधित्व करती हैं, परन्तु सोवियत् श्रृंखला (Soviet hierarchy) सोवियत साम्यवादी दल (The Communist Party) की स्थानीय और केन्द्रीय संस्थाओं के साथ साथ चलती हैं और दोनों के बीच गहरा सम्बन्ध है। छोटे स्तरों पर दल के सदस्य कम संख्या में होते है जबकि बड़े स्तरों पर दल के सदस्यों की सोवियत में गिनती बढ़ती चली जाती है।[1] इसका परिचय निम्नलिखित तालिका से मिल सकता है।[2]

दल और साधारण जनता का सोवियत में प्रतिनिधित्व 1967
(Party and Social Composition of Soviets in 1967)

Level स्तर	कुल प्रतिनिधि	दल प्रतिनिधि	
1. सोवियत् संघ (USSR)	1,517	1,141	75·2%
2. यूनियन गणराज्य (15)	5,829	3,989	68·4%
3. स्वायत्त गणराज्य (20)	2,925	1,953	66·8%
4. स्वायत्त क्षेत्र और स्थानीय (48,770)	2,045,277	943,314	46·1%

प्रो० फेनसोड (Fainsod) तथा हर्मन फाइनर (Finer) भी इस मत के समर्थक हैं कि सोवियतों वास्तव में साम्यवादी दल के हाथ में खिलौना हैं और उन पर साम्यवादी दल का राजनैतिक नियन्त्रण रहता है। "साम्यवादी दल ही सोवियत् के सदस्यों का चुनाव तथा उनकी कार्यवाहियों के निर्देश के लिए जिम्मेवार है। प्रत्येक सोवियत में एक साम्यवादी दल का अन्दरूनी गुट ही नियन्त्रण करता है।"[3]

सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत् को छोड़कर जो द्विसदनीय (Bicameral) है, बाकी सभी सोवियतें एक सदनीय (unicameral) हैं। संविधान के अनुच्छेद 95 के अनुसार सोवियत का निर्वाचन हर दो वर्ष बाद होता है। प्रो० स्काट (Scott) का मत है कि "केन्द्रीय विधानपालिकाओं के प्रत्यक्ष निर्वाचन के बाद स्थानी सोवियतों का महत्व बहुत कम हो गया है और वह संविधान के अनुच्छेद 2 के अनुसार अब सोवियत संघ (U. S.S.R) की राजनैतिक बुनियाद नहीं रही हैं।"[4]

1. Vernon V. Aspoturian op. cit. 569
2. Pravda, March. 26 1967-
3. Fainsod, Merle opcit p. 324

"The Soviets themselves are party dominated. Responsibility for selection of the membership of the Soviets and for direction of their activity remains with party. In each Soviet, the inner board of control is invariabl the communist fraction."

4. Scott, Derek J. R. op.cit p. 92,

(3) निर्वाचन प्रणाली (Election System)—1936 के संविधान के अनुसार पुरानी अप्रत्यक्ष और आसमान (indirect and unequal) निर्वाचन प्रणाली को समाप्त कर दिया गया है। इस प्रणाली में गांवों के स्थान पर नगरों को अधिक प्रतिनिधि चुनने का अधिकार था। प्रत्येक नगर से 25000 व्यक्तियों के लिए एक प्रतिनिधि सुप्रीम सोवियत् के लिए चुना जाता था। इसके मुकाबले में गांवों में 125,000 व्यक्तियों पर एक प्रतिनिधि चुना जाता था। मतदान गुप्त नहीं था। प्रतिनिधि निर्वाचन भी अप्रत्यक्ष रीति से था। अर्थात साधारण जनता सोवियत के सदस्य चुनती थी। सोवियत के प्रतिनिधि फिर अगले स्तर के सोवियत के प्रतिनिधि चुनते और यह क्रम इसी प्रकार सुप्रीम सोवियत तक चलता था। सन् 1936 के संविधान अनुसार रूस में निर्वाचन अब प्रत्यक्ष, गुप्त मतदान, समान, और व्यस्क मताधिकार पर आधारित है। अनुच्छेद 135 के अनुसार बिना किसी जाति रंग वर्ण, धर्म, शिक्षा, लिंग के भेदभाव प्रत्येक 18 वर्ष या उस से ऊपर आयु वाला व्यक्ति मत दे सकते हैं। आयु छोटी होने के कारण रूस का जनमत भारतवर्ष के बाद दूसरे नम्बर पर आता है। 1967 में इसकी गिनती 14,60,00000 थी। परन्तु रूस के निर्वाचन की मुख्य विशेषता यह है कि इसमें केवल एक ही राजनैतिक दल साम्यवादी दल भाग ले सकता है। संविधान का अनुच्छेद 141 भले ही साम्यवादी दल के अतिरिक्त श्रमिकों के समुदायों, ट्रेड यूनियनों, युवकों के संगठनों इत्यादि को चुनाव के लिए उमीदवार खड़े करने का अधिकार देता है। परन्तु इसमें भी साम्यवादी दल का काफी हस्ताक्षेप रहता है। निर्वाचन में दौड़ धूप नाटक इत्यादि उसी ढंग से किया जाता है जैसा पश्चिमी देशों में होता है। लगभग 100% मतदाता मत देते हैं। वाशिस्की (Vyshinsky) के अनुसार "सोवियत निर्वाचन जनता को सुसगठित करने और शिक्षित करने का एक महान साधन है यह सरकार तथा जनता के बीच सम्बन्ध को मजबूत करते है—और इस बात का प्रदर्शन करते हैं कि सोवियत संघ की समस्त जनता पूर्णतः एक है।'[1] परन्तु पश्चिमी लेखकों का विचार है कि सोवियत् निर्वाचन का उद्देश्य केवल परोपेगेंडा है या साम्यवादी दल की नीतियों का जनता द्वारा अनुमोदन के सिवाय कुछ भी नहीं।

(9) एक दलीय प्रणाली (One Party System)—सोवियत संघ में संविधान के अनुच्छेद 126 के अनुसार केवल एक ही दल-साम्यवादी दल (The Communist Party) को ही मान्यता प्रदान की गई है। सोवियत् संघ के नागरिक कई समुदाय बना सकते हैं, परन्तु वे साम्यवादी दल के अतिरिक्त और कोई राजनैतिक दल नहीं बना

1. Vyshinsky, V op.cit p. 722

"The Soviet election system is a mighty instrument for further educating and organizing the masses politically for further strengthening the bond between the state mechanism and the masses—the entire population of the land of the Soviets are completely united in sprirt."

सकते। संविधान की यह धारा लेनिन (Lenin) तथा स्टालिन (Stalin) की इस विचारधारा को कानूनी रूप देती है कि राजनैतिक दल समाज में वर्गों के आधार पर बनते हैं और क्योंकि रूस में केवल श्रमिक तथा विद्वान वास्तव में एक ही वर्ग को बनाते हैं। इसलिए रूस में दूसरे दल की कोई आवश्यकता नहीं। इसके अतिरिक्त साम्यवादी दल सर्वहारा लोगों का एक ऐसा अंग है जो उनका निर्देशन तथा सुसंगठन करता है (vanguard of the working people) रूस के राजनैतिक तथा सामाजिक जीवन में साम्यवादी दल आत्मा के समान है। डा० हमर्न फाईनर (Finer) दल के महत्त्व की व्याख्या करते हुए सच ही कहा है कि "सोवियत संघ का सच्चा संविधान साम्यवादी दल का ही संविधान है।"[1]

(10) संघात्मक प्रणाली (Federal System)—सोवियत् संघ (U.S.S.R.) बहु जातीय, बहुभाषी तथा बहुधर्मी लोगों का संघ है। रूस के नेता लेनिन तथा स्टालिन संघीय प्रणाली के विरोधी होते हुए भी इसे अपनाने के लिए इसी लिए विवश हुए ताकि अलग-अलग राष्ट्रयतियों में एकता पैदा की जा सके। सोवियत संघ के संविधान के अनुच्छेद 13 में कहा गया है "समाजवादी गणराज्य क संघीय राज्य है, जो गण-राज्यों की समानता पर आधारित उनका एच्छिक संघ है। वांशिरकी तथा कारपिस्की इस संघ के एच्छिक आधार पर बना संघ होने के कारण इसकी बहुत अधिक प्रशंसा करते हैं। 1967 में इस संघ में 15 यूनियन गणराज्य, 20 स्वायत गणराज्य, 8 स्वायत क्षेत्र (Autonomous Oblasts) तथा 10 राष्ट्र क्षेत्र (National Okrugs) थे। संयुक्त राज्य अमेरिका की इकाई की भांति रूस की इकाई समान नहीं है। इसी कारण सुप्रीम सोवियत के संघीय सदन (Soviet of Nationalities) में प्रत्येक यूनियन गणराज्य को 32, स्वायत गणराज्य 11, स्वायत क्षेत्र 5 तथा राष्ट्रीय क्षेत्र को एक प्रतिनिधि चुनते हैं।"[2] सोवियत संघ केन्द्र प्रधान संघ है। इसलिए के० सी० विहयर (K. C. Wheare) इसे पूर्ण संघ व्यवस्था नहीं मानता है।

(11) इकाईयों की स्वायत्ता (Autonomy)—रूस के संघ संविधान की एक और विशेषता यह है कि कानूनी तौर पर सोवियत संघ में शामिल होने वाली इकाईयों को अत्याधिक (Maximum) स्वायत्ता (autonomy) प्राप्त है। अनुच्छेद 16 के अनुसार प्रत्येक यूनियन गणराज्य को अपना संविधान रखने का अधिकार है। अनुच्छेद 18 के अनुसार इनकी सीमाओं में उनकी इच्छा विरुद्ध परिवर्तन नहीं किया जा सकता। अनुच्छेद 18(a) गणराज्यों को विदेशी राज्यों के साथ सीधे सम्बन्ध रखने का तथा उनसे सन्धियां करने का अधिकार प्रदान करता है। अनुच्छेद 18 (b) प्रत्येक गणराज्य को अपनी सेना रखने का अधिकार भी प्रदान करता है। यहां तक कि अनुच्छेद 17

1. Finer, Herman ; op. cit p. 789.
"The true constitution of the Soviet Union is the constitution of the communist party."

2. Vernon V. Aspaturian : op. cit p. 567-68.

गणराज्यों को संघ से अलग होने का अधिकार (secession) भी प्रदान करता है। जो अन्य संसार के किसी संघ की इकाईओं को प्राप्त नहीं है। परन्तु व्यवहार में यह सब अधिकार अर्थहीन हैं। प्रो० एसपेचोरियन (Aspaturian) के कथनानुसार "संघ छोड़ने का अधिकार केवल एक मृग जाल है और किसी भी गणराज्य ने आज तक अलग होने का प्रयत्न नहीं किया।"[1]

(12) विचित्र कार्यपालिका (Unique Executive)—सोवियत संविधान की एक और मुख्य विशेषता इसकी कार्यपालिका है। सुप्रीम सोवियत दो विभिन्न संस्थाओं को चुनती हैं। एक को सुप्रीम सोवियत की प्रेज़ीडियम (Presidium) कहा जाता है। प्रेज़ीडियम के 33 सदस्य हैं। कारपिस्की (Karpinsky) के शब्दों में "जो शक्तियें प्रेज़ीडियम को सोवियत संघ के संविधान अनुसार मिली हैं, उनके आधार पर इसे सोवियत संघ की उच्चतम, स्थाई, शक्तिशाली संस्था कहा जा सकता है।"[2] इस संस्था की एक और विशेषता यह है कि यह स्विस संघीय परिषद् (Swiss Federal Council) की भांति बहुसंख्यक (Plural) है। यदि इसकी समस्त कार्यपालिका, विधायनी, न्यायिक, सैनिक तथा विदेश सम्बन्धी शक्तियों (diplomatic powers) को ध्यान में रखा जाए तो इसकी तुलना स्विस संघीय सभा से नहीं की जा सकती। यह केवल एक विशेष, सोवियत् संघीय संस्था है। सुप्रीम सोवियत प्रेज़ीडियम के साथ एक मन्त्रिमण्डल को भी चुनती है जो सोवियत संघ (U. S. S. R.) की एक और उच्च स्थायी संस्था है और जिसे सरकार भी कहा जाता है। कानूनी तौर पर प्रेज़ीडियम और मन्त्रिमण्डल दोनों ही सुप्रीम सोवियत के प्रति उत्तरदायी हैं। प्रेज़ीडियम देश की सर्वोच्च स्थायी संस्था है और मंत्रिमडल देश की उच्चतम कार्यपालिका तथा प्रशासकीय संस्था है। व्यवहार में दोनों ही संस्थाएं देश की नीति तथा प्रशासन की मुख्य स्थाई संस्थाएं हैं। दोनों का साम्यवादी दल से घनिष्ट सम्बन्ध है।

(13) शक्तियों के पृथक्करण का अभाव (Lack of Separation of Powers)—स्टालिन (Stalin) संविधान में सरकार के तीनों कार्य चाहे तीन अलग-अलग अंगों को सौंपे गये हैं जैसे—कार्यपालिका का काम मन्त्रिमण्डल तथा प्रेज़ीडियम के पास है, विधानिक शक्तियां सुप्रीम सोवियत के पास तथा न्यायिक शक्तियां सर्वोच्च न्यायालय के पास हैं। परन्तु सोवियत संघ का संविधान संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान की भांति शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त पर आधारित नहीं है। सोवियत संघ का संविधान शक्तियों के केन्द्रीयकरण और समन्वय पर आधारित है।

---

1. ibid. p. 567.
"The right to secede, of course, is illusary. No Republic has ever attempted it..."

2. Karpinsky, V. op. cit p. 86.
"Thus the Presidium of the supreme Soviet of the U. S. S. R. by virtve of the powers granted to it, is the highest permanently functioning organ of state power of the Soviet Union".

इसका सबसे बड़ा परिमाण सुप्रीम सोवियत की प्रेज़ीडियम है जिसके पास कार्यपालिका, वैधानिक तथा कुछ न्यायिक शक्तियां भी हैं। संयुक्त राज्य अमेरिका की भांति रूस की कार्यपालिका विधानपालिका से स्वतन्त्र नहीं है बल्कि मन्त्रिमण्डल तथा प्रेज़ीडियम दोनों ही अपने कार्य के लिए सुप्रीम सोवियत के प्रति उत्तरदायी हैं। इन सभी तथ्यों से यह स्पष्ट हो जाता है कि रूस के संविधान में शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त का अभाव है तथा इसका मुख्य आधार शक्तियों का समन्वय है।

(14) **लोकतन्त्रात्मक केन्द्रवाद (Democratic Centralism)**—सोवियत संघ की एक अन्य मुख्य विशेषता, जिस पर रूस की शासन व्यवस्था आधारित है, "लोकतन्त्रात्मक केन्द्रवाद है। विशिंस्की (Vyshinsky) इस सिद्धान्त के विषय में कहते हुए लिखता है कि "सोवियत संघ लोकतन्त्रात्मक केन्द्रवाद के सिद्धान्त पर आधारित है जो कि पूंजीवादी नौकर-शाही केन्द्रीयकरण का विरोधी सिद्धान्त है।" लोकतन्त्रात्मक केन्द्रवाद रूस की सारी व्यवस्था में काम करती स्पष्ट रूप से दिखाई देता है। यहां तक कि साम्यवादी दल के संगठन तथा कार्यप्रणाली में भी यह सिद्धान्त मुख्य रूप से काम करता है। इस सिद्धान्त का साधारण शब्दों में अर्थ है कि जहां तक प्रतिनिधियों का प्रश्न है, प्रत्येक स्तर पर सभी प्रतिनिधि लोगों द्वारा प्रत्यक्ष रूप से चुने जाते हैं और उत्तरदायी भी हैं। यह तो रूस को लोकतन्त्रात्मक प्रणाली प्रदान करता है। जहां पर नीतियों को बनाने का सवाल है रूस में केन्द्रवाद है। अर्थात् नीति बनाने का कार्य सर्वोच्च संस्थाओं के पास है और छोटी संस्थाओं का मुख्य कर्त्तव्य उन नीतियों को लागू करना और उन संस्थाओं के आदेशों का बिना किसी आवाज़ उठाये पालन करना। इस प्रकार जहां तक नीति बनाने का प्रश्न है वहां पर केन्द्रवाद है और जहां तक नीतियों को लागू करने का प्रश्न है रूस में पूर्ण रूप से लोकतन्त्र है।

(15) **न्यायापालिका की विशेष स्थिति (Special position of Judiciary)**—सोवियत संघ का संविधान न्यायापालिका को एक विशेष स्थिति प्रदान करता है। अर्थात् रूस में न्यायापालिका भारत या अमेरिका की भांति स्वतन्त्र नहीं है बल्कि वह सरकार के एक अंग के रूप में काम करती है। दूसरे अंगों की भांति उसका मुख्य कार्य समाजवादी व्यवस्था की पूंजीपवादियों से रक्षा करना तथा साम्यवादी दल की नीतियों को लागू करना है। रूस की सर्वोच्च न्यायालय के पास अमेरिका की न्यायपालिका की भांति सुप्रीम सोवियत द्वारा पास किए गए कानूनों को अवैध घोषित करने का अधिकार प्राप्त नहीं है। रूस की न्यायापालिका प्रणाली की एक और विशेषता यह भी है कि सर्वोच्च न्यायालय तथा अन्य न्यायालयों के न्यायाधीशों को चुना जाता है। जैसे सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों का चुनाव सुप्रीम सोवियत के दोनों सदन संयुक्त बैठक में करते हैं।

(16) **जनमत संग्रह तथा वापस बुलाना (Referendum and Recall)**—सोवियत

का संविधान रूस में केवल अप्रत्यक्ष लोकतन्त्र की ही स्थापना नहीं करता परन्तु प्रत्यक्ष लोकतन्त्र की भी व्यवस्था करता है। सोवियत संघ के अनुच्छेद 49 (c) के अनुसार प्रेज़ीडियम स्वयं अपनी इच्छा पर या किसी एक यूनियन गणराज्य की मांग पर प्रेज़ीडियम किसी भी नीति को जनमतसंग्रह (Referendum) के लिए पेश कर सकती है। सोवियत संघ के संविधान का अनुच्छेद 142 के अनुसार जनता को यह अधिकार प्राप्त है कि यदि वे किसी प्रतिनिधि से असन्तुष्ट हों तो उसे वापस बुला सकते हैं। जनमत-संग्रह का प्रयोग कभी नहीं किया गया और वापस बुलाने की शक्ति का प्रयोग बहुत ही कम किया गया है। सन् 1956 में लटेविया (Latvia) के एक प्रतिनिधि को उसके निर्वाचन क्षेत्र ने वापस बुलाया। सन् 1959 में सर्वोच्च संघीय सोवियत ने इस शक्ति का दुबारा समर्थन किया। जुलाई 1963 में सोवियत आफ़ नैशनलेटीज़ (Soviet of Nationalities) से एक प्रतिनिधि को इस शक्ति के प्रयोग से वापस बुलाया गया।[1]

(17) व्यवहार तथा सिद्धान्त में अन्तर (Gap between theory and Practice)—इंगलैंड की भांति रूस में भी सिद्धान्त और व्यवहार में काफी अन्तर पाया जाता है। सैद्धान्तिक रूप से रूस एक संघात्मक देश है, इसमें पूर्ण लोकतन्त्र है। यदि सुप्रीम सोवियत और मन्त्रिमण्डल के सम्बन्ध को देखा जाए या इस बात का ध्यान रखा जाये कि प्रेज़ीड़ियम और मन्त्रिमण्डल दोनों सुप्रीम सोवियत के प्रति उत्तरदायी हैं, तो यह भी कहा जा सकता है कि रूस में संसदीय प्रणाली है। रूस का संविधान लोगों को बहुत से मौलिक अधिकार भी प्रदान करता है। परन्तु व्यवहार में यह सब बातें एक ही धुरी के गिर्द घूमती हैं और वह धुरी (pivot) रूस का साम्यवादी दल है। वास्तव में दल ही रूस का संविधान है। दल ही रूस के निर्वाचन पर नियन्त्रण रखता है। दल की नीति ही रूस की प्रेज़ीडियम और मन्त्रिमंडल, सरकार की मशीनरी के आधार पर देश में लागू करते हैं। रूस में वह प्रधानमन्त्री ही शक्तिशाली होता है जो दल और सरकार में महत्त्व रखता हो। जैसे स्तालिन (Stalin) तथा ख्रुश्चेफ (Khruschev) प्रधानमन्त्री तथा दल के जनरल सैक्रेट्री थे। रूस में आज तक सुप्रीम सोवियत ने किसी मन्त्रिमण्डल को या प्रधानमन्त्री पद छोड़ने के लिए मजबूर नहीं किया। बल्कि सुप्रीम सोवियत केवल प्रेज़ीडियम तथा मन्त्रिमण्डल की नीतियों तथा आदेशों को कानूनी रूप देने वाली औपचारिक (formal) संस्था है। परन्तु यदि कोई प्रधानमन्त्री दल में अपना स्थान खो देता है तो एकाएक ही उसे पद त्यागना पड़ता है। स्तालिन की मृत्यु के बाद मैलिनकोव (Malenkov), बलगानिन (Bulganin) तथा ख्रुश्चेव (Khruschev) को इसी तरह प्रधान मन्त्री का पद छोड़ना पड़ा। इसी ढंग से रूस के लोगों को मौलिक अधिकार प्राप्त हैं। परन्तु वे कहां तक उन्हें प्रयोग कर सकते हैं या करते हैं, वह साम्यवादी दल और उसके नेताओं पर ही निर्भर है क्योंकि रूस का न्याय विभाग रूस की सरकार

1. Scott, Derek, J. R. op. cit p. 100.

के किसी आदेश या कानून को अवैध नहीं घोषित कर सकता । इसलिए स्तालिन के अधीन रूस की सरकार पूर्ण रूप से तानाशाह थी और ये अधिकार केवल नाममात्र के थे । ख्रुश्चेव के काल में रूस का वातावरण कुछ उदार हो गया । परन्तु अब भी रूस के लोग कोई अन्य दल नहीं बना सकते और रूस में प्रचार के साधनों पर दल और सरकार का कड़ा नियन्त्रण है । इस प्रकार रूस में व्यवहार और सिद्धान्त में बहुत अन्तर है ।

सोवियत संघ की रूप-रेखा
(Federalism in U. S. S. R.)

सोवियत संघ के संविधान अनुसार "समाजवादी सोवियत गणराज्यों का संगठन (U. S. S. R.) एक संघात्मक राज्य है जिसे समान सोवियत समाजवादी गणराज्य स्वेच्छापूर्ण (Voluntary) निर्माण करते हैं ।"[1] कारपिंस्की (Karpinsky) के मतानुसार "सोवियत समाजवादी गणराज्य संघ (U. S. S. R) सोवियत राष्ट्रों का एक भाईचारे की भावना से पूर्ण परिवार है । इस का संगठन ऐच्छिक है और समानता, मित्रता तथा पूर्ण सहयोग इसे एक ठोस संघीय राज्य बना देते हैं ।" स्तालिन (Stalin) ने संविधान के अनुसार रूस को एक सच्चा बहुजातीय संघ (Federal union of multi-national state) कहा था । प्रो० एसपेचोरियन (Aspatu-rian) का विचार है कि "सोवियत संघीय प्रणाली का स्त्रोत मार्क्सवादी सिद्धान्त नहीं है बल्कि ज़ार की सरकार के पतन के बाद रूस में जातीय व्यवस्था की देन है ।"[2] 1917 की क्रांति के बाद जब बालशविक दल ने रूस में सत्ता को सम्भाला तो उस समय इसमें 100 से ऊपर अलग-अलग जातिओं तथा राष्ट्रीयताओं के लोग बसे हुए थे जिन्हें 18वीं और 19वीं शताब्दी के साम्राज्यवादी (Imperialist) ज़ार ने देश को फैलाने की नीति के कारण जीता था । इस कारण लेनिन के सामने सबसे बड़ी समस्या रूस के महान बहुजातीय, बहुभाषी (multi-national and multi-lingual) देश को एक सूत्र में बांध कर मज़बूत बनाना था । लेनिन इस क्रांति से पहले कुछ समय के लिए स्विटजरलैंड (Switzerland) में भा रहा । जहां पर उसने संघीय सरकार के अधीन बहुजातीय तथा बहुभाषी लोगों को इकट्ठे देखा था । बेशक मार्क्स के विचारों में संघीय प्रशासन की कोई कल्पना नहीं और लेनिन भी यह जानता था कि रूस में एक शक्तिशाली और मजबूत सरकार की आवश्यकता है । तो भी 1917 के बाद लेनिन ने एक सुदृढ़ संघीय व्यवस्था को रूस में लागू किया । इस अवस्था में सरकार सर्वहारा की तानाशाही पर आधारित है । परन्तु अलग-अलग जातियों को अपने सांस्कृतिक जीवन की स्वायत्ता (autonomy) दे दी गई । अर्थात् जातियों के सांस्कृतिक जीवन को साम्यवादी दल और उसकी विचारधारा के अधीन उन्नति करने का अवसर दिया गया ।

---

1. "The union of Soviet Socialist Republics is a federal state, formed on the basis of a voluntary union of equal Soviet Socialist Republics." (Art. 13)

इस संघीय ढांचे के कारण धीरे-धीरे रूस में विभिन्न जातियों को साम्यवादी दल द्वारा एक मजबूत राष्ट्र बनाने में बड़ी सफलता मिली। इस सफलता का अनुमान वर्तमान स्थिति से मिलता है।

सन् 1959 की जनगणना के अनुसार रूस में 22 ऐसी जातियां हैं जिनकी प्रत्येक की जनसंख्या 900000 से ऊपर है और जो रूस की कुल जनसख्या का 95% भाग है। इनसे सबसे बड़ी जाति रूसी जाति हैं जिनकी जनसख्या लगभग 11½ करोड़ है। दूसरे नम्बर पर यूक्रेन्ज (Ukrainians) जाति है जिसकी जनसंख्या 3¾ करोड़ के लगभग है। इन दो जातियों के अतिरिक्त अन्य 20 जातियों में उज़बेक (Uzbeks) तातार (Tatars), कज़ाक (Kazakhs), आरमीनियन (Armenian), यहूदी (Jews), जर्मन (German), पोल (Poles), तुर्क (Turkman) तथा मंगोल (Mangol) इत्यादि शामिल हैं। ये जातियें रूसी भाषा के साथ-साथ अलग अपनी भाषाओं का प्रयोग भी करती हैं।

सोवियत संघ की विभिन्न जातियें आज 15 यूनियन गणराज्यों में बंटी हुई हैं।[1] यूनियन गणराज्यों के क्षेत्रफल तथा जनसंख्या में काफी अन्तर है। रूसी सोवियत् गणराज्य (R.S.P.S.R) सबसे बड़ा गणराज्य है जिसमें समस्त रूस की भूमि का ¾ भाग शामिल है और रूस की कुल जनसंख्या के 55% लोग इसमें रहते हैं। आरमीनिया (Armenia) क्षेत्रीय दृष्टि से सबसे छोटा गणराज्य है और एसथूनिया (Esthonia) जनसंख्या की दृष्टि से सबसे छोटा गणराज्य है। इसकी जनसंख्या केवल 13 लाख है। इस प्रकार रूस के गणराज्य अमेरिका के राज्यों की भांति क्षेत्रफल तथा जनसंख्या में समान नहीं हैं। यूनियन गणराज्य के अतिरिक्त सोवियत् संघ में 20 स्वायत्त गणराज्य (Autonomous Republics) 8 स्वायत्त क्षेत्र Autonomous oblasts तथा 10 राष्ट्रीय क्षेत्र (National Okrugs) हैं। स्वायत्त गणराज्य, स्वायत्त क्षेत्र तथा राष्ट्रीय क्षेत्र वास्तव में यूनियन गणराज्यों में ही स्थित है। परन्तु उन्हें सुप्रीम सोवियत् दूसरे संघीय सदन-सोवियत् आफ नैशनेल्टीज — में अलग प्रतिनिधित्व मिलता है। ऐसी व्यवस्था संसार के किसी अन्य संघ में नहीं मिलती। इन वातों की ओर देखते हुए वाशिस्की (Vashinsky) के शब्दों में अधिक सच्चाई दिखाई देती हैं कि "सोवियत् संघ एक संघात्मक राज्य है। वर्गीय आधार तथा संगठन की (विचित्र अवस्था) इसे सभी वर्तमान या भूतपूर्व पूंजीवादी संसार के संघ राज्यों, संघ मण्डलों तथा एकात्मक संगठनों से अलग कर देती है। यह एक

---

1. (i) The Russian Soviet Federative Socialist Republic. (ii) The Ukrainian S.S.R. (iii) The byelorussian S.S.R. (iv) The Uzbek S.S.R. (v) The Kazakh S.S R. (vi) The Georgian S.S.R. (vii) The Azernaijan S.S.R. (viii) The Lithunanian S S.R. (ix) The Moldavian S.S.R. (x) The Latvian S.S.R. (xi) The Kirghiz S.S.R. (xii) The Tagik S.S.R. (xiii) The Armenian S.S.R. (xiv) Esthonia S.S.R. (xv) Turkmerica S. S. R.

अछूता संघ है जिसकी उदाहरण इतिहास में नहीं मिलती। इसका निर्माण एक बहु-जातीय देश में सर्वहारा वर्ग की तानाशाही की समस्याएं करती हैं। यह भिन्न श्रमिकों की जातियों के समान अधिकार, परस्पर विश्वास की सामान्य इच्छा की अभिव्यक्ति तथा पूर्ति करता है।"[1]

संघ की विशेषताएं
(Characteristics of Federation)

प्रो० एसपेचोरियन (Aspaturian) सोवियत संघ की विशेषताओं को दो भागों में बांटता है : (i) वे विशेषताएं जो अन्य सभी संघों में मिलती हैं और (ii) ऐसी विशेषताएं जो केवल सोवियत संघ में ही पाई जाती हैं।[1] इसकी विशेषताओं को दो भागों में बांटा जा सकता है।

सामान्य विशेषताएं
(Conventional features)

(i) **लिखित संविधान** :—अमेरिका तथा स्विटजरलैंड के संघ की तरह रूस का संविधान पूर्णत: लिखित संविधान है और देश का सर्वोच्च कानून है।

(ii) **कठोर संविधान** :—अन्य संघीय संविधानों की भान्ति रूस का संविधान कठोर है। संविधान के अनुच्छेद 146 के अनुसार संविधान में कोई भी संशोधन सुप्रीम सोवियत् में 2/3 बहुमत से पास किया जा सकता है।

(iii) **शक्तियों का बंटवारा** :—अमेरिका के संविधान की भान्ति रूस के संविधान के अनुच्छेद 14 तथा 15 केवल संघीय सरकार की शक्तियों का उल्लेख करते हैं।[1] बाकी सभी वे शक्तियें जिनका वर्णन अनुच्छेद 14 में नहीं किया गया, इकाईयों के पास हैं। परन्तु अमेरिका के संविधान के मुकाबले में रूस का संविधान केन्द्र को बहुत विस्तृत तथा विशाल शक्तियें प्रदान करता है।

(iv) **द्वि-सदनीय विधानपालिका** :—संघीय संविधान की भान्ति रूस का संविधान भी केन्द्रीय विधानपालिका सुप्रीम सोवियत् को द्वि-सदनीय विधानपालिका बनाता है। सुप्रीम सोवियत् का एक सदन-सोवियत् आफ यूनियन जनता को प्रति-

1. Vyshinsky. op. cit........p. 228

"The Soviet Union State is a federative state. Both by its class, essence and by its organisational structure it is sharply distinguished from all existing forms of federation, confederation and all unitarism formerly or now existing in the capitalist world. It is a type of state without precedent in history.

It emerges from the problems of the worker class dictatorship in a multinational country. It is the realization and expression and of the general will and mutual confidence of the toilers of nations with equal rights.

1. Vernon V. Aspaturian : op. cit pp. 566-68

निधता देता है और दूसरा सदन, सोवियत आफ नैशनेल्टीज राष्ट्रीयताओं को प्रतिनिधिता प्रदान करता है। परन्तु रूस के संविधान अनुसार रूस में स्विस तथा अमेरिका की भान्ति समान प्रतिनिधित्व के नियम का पूर्णत: पालन नहीं किया गया। प्रत्येक यूनियन गणराज्यों को (1966 से पहले 25) परन्तु अब 32 प्रतिनिधि भेजने का अधिकार है। प्रत्येक स्वायत्त गणराज्य 11, स्वायत्त क्षेत्र 5 तथा राष्ट्रीय क्षेत्र को एक प्रतिनिधि भेजने का अधिकार प्राप्त है।

(v) **संविधान की व्याख्या** :—स्विस संविधान की भान्ति रूस के संविधान की व्याख्या करने के लिए कोई सर्वोच्च न्यायालय नहीं है। संविधान की व्याख्या का अधिकार सुप्रीम सोवियत द्वारा चुनी हुई प्रेजीडियम है।

2. अन्य विशेषताएं
(Unique features)

(i) **बहुजातीय संघ**—सोवियत संघ एक बहुजातीय संघ है। रूस की संघीय इकाईयों का आधार अन्य संघों की इकाईयों की तरह आर्थिक, क्षेत्रीय (regional) व ऐतिहासिक न हो कर जातीय है।

(ii) **वशंगत संगठन** :—रूस के संघ की इकाईयों का संगठन समान, स्वायतता पर आधारित न होकर वशंगत (hierarchaical) है। यूनियन गणराज्य संघ के बाद दूसरे नम्बर पर है और राष्ट्रीय क्षेत्र सबसे नीचे के स्तर को बनाते हैं।

(iii) **संघ छोड़ने का अधिकार** :—सोवियत् संघ की बड़ी इकाईयों अर्थात् यूनियन गणराज्यों को कानूनी तौर पर अनुच्छेद 17 के अनुसार संघ छोड़ने का अधिकार प्राप्त है।

(iv) **इकाईयों के विशेषाधिकार** :—सन् 1944 से यूनियन गणराज्यों को अन्य देशों से स्वतन्त्र सम्बन्ध बनाने, संधिएं करने तथा अपनी अलग सेनाएं बनाने का अधिकार है। यूक्रेन (Ukrain) तथा बाइलो-रूस (Byelo-Russia) संयुक्त राष्ट्र संघ (U. N. O.) के स्वतन्त्र सदस्य हैं। परन्तु आय यूनियन गणराज्यों को ऐसी कोई शक्ति प्राप्त नही।

(v) **केन्द्रीय प्रेजीडियम** :—दिसम्बर 1958 से सोवियत् संघ की केन्द्रीय प्रेज़ीडियम में 15 यूनियन गणराज्य के प्रेज़ीडियम के सभापतियों को उप-सभापति के रूप में शामिल किया गया है। इस प्रकार संघीय इकाईयों को न केवल संघीय विधानपालिका में प्रतिनिधित्व प्राप्त है बल्कि प्रेज़ीडियम तथा मन्त्रिमण्डल में भी उन्हें प्रतिनिधित्व मिलता है। यूनियन गणराज्यों के मन्त्रिमण्डलों के मुख्य मन्त्री संघीय मन्त्रिमण्डल के पदेन (ex-officio) सदस्य होते हैं।

समीक्षा (Comment)—सोवियत संघ एक विचित्र संघ है। इसका अर्थ पश्चिमी देशों के संघों में केन्द्रीय तथा इकाईयों की शक्तियों को सीमित करना नहीं

है। रूस में संघीय सिद्धान्त केन्द्र प्रधानता पर जोर डालते हैं। पश्चिमी देशों में इस संघ की आलोचना रूस के तानाशाही, एक दलीय, तथा समान सिद्धान्त के आधार पर की जाती है जो इस संघ को एक मज़ाक या दिखावा बना देते हैं। उनके विचार में रूस की संघ व्यवस्था वास्तव में केन्द्र-प्रधान है, अर्थात् रूस की संघीय सरकार को अपार शक्तियें प्राप्त हैं। जिसके कारण संघ की मुख्य विशेषताएं जैसे, यूनियन गणराज्यों का संघ छोड़ने का अधिकार (Secession), एक ढोंग बन जाती है। डा० के. सी. व्हियर (K. C. Wheare) के अनुसार रूस का संघीय संविधान संयुक्त राज्य अमेरिका, आस्ट्रेलिया, कैनेडा तथा स्विटज़रलैंड की भान्ति पूर्ण संघीय प्रणाली स्थापित नहीं करता। इसमें केन्द्र को असीम शक्तियें प्राप्त हैं जो इसे व्यवहार में एक "अर्ध-संघीय प्रणाली (a quasi-federal) बना देती है।"[1]

फ़ेनसोड (Fainsod) के कथनानुसार सोवियत संघ में **"संवैधानिक कल्पनाओं तथा हितों का ऐसा विचित्र प्रयोग किया गया है कि उससे समस्त जनता के सरकार पर नियन्त्रण और सरकारी कार्यों में भाग लेने का भ्रम या धोखा होता है।** परन्तु यदि शक्तियों के बंटवारे को ध्यान से देखा जाए तो सोवियत प्रणाली में वास्तविकता का छिपाना मुश्किल है। सोवियत् जीवन की राजनीतिक झांकी या वास्तविकता बिल्कुल स्पष्ट शब्दों में एक दल की तानाशाही का परिचय देती है जिसका एक छोटा सा प्रशासकीय गुट क्रेमलिन (Kremlin) से सारे रूस पर राज्य करता हैं।"[2] डा० **हर्मन फाईनर** (Finer) के मतानुसार, **"सोवियत यूनियन (U. S. S. R.) एक वहुजातीय राज्य या संघीय राज्य का बहाना करती है। वास्तव में यह एक उच्चकोटि का एकात्मक राज्य है, जो अनेकों राष्ट्रीय जातियों को, उनकी स्वतन्त्रता और आर्थिक व्यवस्था को समाप्त करने के बाद, उनकी राष्ट्रीयता को भी अन्त करने की ओर बढ़ रहा है।**[3]

---

1. Wheare, K.C. "Federal Government" pp 27-8

"The Stalin constitution sets up a quasi-federal system, and same is not a working example of federal Government."

2. Fainsod. op.cit p. 326

"Constitutional mythus and symbols have been ingeneously adapted to contribute to the illusion of man participation and mass control. But the actual configurations of power in the Soviet system are difficult to conceal. The political realities of Soviet life speak the unmistakable language of one party dictatorship is which ultimate power is deposited in a narrow ruling group in the Kremlin."

3. Finer, Herman : op. cit p. 817.

"The union of Soviet Socialist Republics pratends to be a 'multi-national' state or federal union. In reality, it is a highly unitary state, tending strongly to deliberate the national features of its national minorities after having liquidated their independent and economy."

(1) सर्वहारा की तानाशाही और संविधान (Dictatorship of Proletariats Constitution)—एक ओर सोवियत् लेखक इस बात का दावा करते हैं कि संविधान सोवियत् संघ का सर्वोच्च कानून (Fundamental law) है। परन्तु दूसरी ओर वार्शिस्की (Vyshinsky) स्तालिन और मोलोटोफ (Molotov) इस तथ्य का समर्थन करते हैं कि "सर्वहारा तानाशाही राज्य की निरकुंश तथा असीम शक्ति है।[1] स्टालिन ने कहा था कि संविधान रूस की सरकार ने जो कुछ सफलताएं प्राप्त की हैं, उनका प्रतीक है। मोलोटोफ (Molotov) स्पष्ट शब्दों में कहता है "समाजवाद के हितों तथा सर्वहारा तानाशाह को मजबूत बनाने के लिए (संविधान) या सरकारी ढांचा केवल एक साधन है।"[2] इन विचारों को देखते हुए न्यूमैन (Neumann) कहता है "संविधान सर्वहारा तानाशाही के आधार को निश्चित नहीं करता, बल्कि सर्वहारा तानाशाही उस कानूनी शक्ल को बनाता है जिसका (इस समय) सबसे ऊंचा रूप संविधान है......"[3] इससे यह स्पष्ट होता है कि "सोवियत संघ का संविधान सर्वहारा तानाशाही का एक साधन मात्र है" और उसकी शक्ति पर संविधान कोई सीमा नहीं लगाता।

(2) न्यायिक पुर्ननिरीक्षण का अभाव (Lack of Judicial Review)—ऊपर दिए विचार का समर्थन सोवियत् में न्यायिक पुर्नरीक्षण (Judicial Review) के अभाव से भी होता है। संसार के प्रत्येक संघ में न्याय-विभाग की ऐसी व्यवस्था की जाती है कि न्यायालय संविधान की किसी उलझन उत्पन्न होने पर, उसकी व्याख्या (Interpretation) कर सके। संयुक्त राज्य अमेरिका तथा भारत में सर्वोच्च न्यायालयों को संविधान की व्याख्या करने का अधिकार प्राप्त है। इस तरह सविधान और न्यायालय सरकार की निरकुंशता को कानूनी तौर पर सीमित कर सकते हैं। सोवियत संघ में ऐसी कोई व्यवस्था नहीं है बल्कि संविधान की व्याख्या करने का अधिकार केन्द्रीय सरकार की प्रेज़ीडियम को सौंपा गया है।

(3) शक्तिशाली केन्द्र (Powerful Centre)—सोवियत संघ में केन्द्र

---

1. Vyshinsky A : "The law of the Soviet State" p. 41
"The dictatorship of the proletariat is authority unlimited by any statutes whatever."

2. Molotov, V : "The New Soviet Constitution" p. 21.
"Subordinating the forms of the state structure to the fundamen tal interests of socialism and to the task of strengthening the proletriat dictatorship."

3. Neumann, R. G. : op. cit 586

"It is not the constitution which lays down the course of the dictatorship of the proletrarit, but it is the dictatorship of the proletariat which lays down the legal forms of conduct which the constitution is the foremost but by no means the only expression."

बहुत शक्तिशाली है। संविधान की व्याख्या का और बदलने का अधिकार इसको प्राप्त है। अर्थात् प्रेजीडियम संविधान की व्याख्या कर सकती है और सुप्रीम सोवियत् $\frac{2}{3}$ बहुमत से संविधान में संशोधन कर सकती है। इस तरह संशोधन प्रक्रिया में संयुक्त राज्य अमेरिका या भारत की तरह इकाईयों को कोई भाग नहीं दिया गया। संविधान का अनुच्छेद 14 उपबन्ध डी (Art 14 Sect D) केन्द्रीय सरकार को यह अधिकार देता है कि वह इस बात का ध्यान रखे कि यूनियन गणराज्यों का संविधान सोवियत् संघ के संविधान के प्रतिकूल न हो। इसी तरह अनुच्छेद 20 इस बात को स्पष्ट करता है कि यदि संघ के कानून और यूनियन गणराज्य के कानून में कुछ प्रतिरोध हो तो ऐसी अवस्था में संघीय कानून ही लागू होगा। इसके साथ अनुच्छेद 15 इस बात की व्याख्या करता है कि यूनियन गणराज्यों की स्वतन्त्रता उन क्षेत्रों में सीमित है जिनका उल्लेख संविधान का अनुच्छेद 14 करता है। केवल इतना ही नहीं संविधान का अनुच्छेद 49 (c) केन्द्रीय प्रेजीडियम को यह अधिकार भी देता है कि वह यूनियन गणराज्यों के मन्त्रिमण्डलों द्वारा बनाये गये कानून आदेश या निर्णयों को, सविधान के प्रतिकूल होने पर बदल सकती है। यदि इन धाराओं के साथ केन्द्र की विशाल शक्तियों को ध्यान में रखा जाये तो इसमें कोई सन्देह नहीं रह जाता कि सोवियत संघ में केन्द्र को बहुत महत्वपूर्ण शक्तियें मिली हुई हैं।

(4) अर्थ व्यवस्था (Economic planning)—किसी भी संघ में इकाईयों की स्वायता या अस्तित्व बहुत कुछ उनके कार्यों के साथ साथ उनके आर्थिक साधनों पर आधारित होता है। संयुक्त राज्य अमेरिका तथा भारत में राज्यों को कई क्षेत्रों में कर लगाने और अन्य वित्तिय साधनों पर नियंत्रण प्राप्त है। परन्तु सोवियत् संघ में एक ही केन्द्रीय पांच या सात वर्षीय योजनाएं सारे आर्थिक ढांचे पर नियन्त्रण करती हैं और इन योजनाओं को साम्यवादी दल और केन्द्रीय सरकार ही बनाती है। संविधान का अनुच्छेद 14 (K) इस बात को स्पष्ट करता है कि देश की आर्थिक व्यवस्था पर सोवियत् संघ का ही अधिकार है और इस अर्थ-व्यवस्था में यूनियन गणराज्यों की आर्थिक व्यवस्था भी शामिल है। यूनियन गणराज्यों का वार्षिक बजट सोवियत् संघ के बजट के एक भाग के रूप में ही पास होता है। इस तरह सोवियत् संघ की अर्थ-व्यवस्था सोवियत् संघ को गणराज्यों पर आर्थिक नियन्त्रण की शक्ति दे देता है।

(5) संघ छोड़ने का अधिकार (Right to Secession)—संविधान का अनुच्छेद 17 (Art. 17) सोवियत् संघ की इकाईयों या यूनियन गणराज्यों को यह अधिकार देता है कि वे अपनी इच्छा से सोवियत् संघ से अलग हो सकती है। परन्तु केन्द्र की शक्तियां आर्थिक नियंत्रण और रूस में साम्यवादी दल की स्थिति ऐसी है कोई भी गणराज्य रूस के संघ से अलग नहीं हो सकता। संघ संविधान की यह विचित्र धारा इस प्रकार केवल एक ढोंग है।

(6) साम्यवादी दल की अद्वितीय स्थिति (Unique position of Communist Party)—सन् 1936 का सोवियत् संविधान पहले सोवियत् संविधानों के मुकाबले में साम्यवादी दल को अनुच्छेद 141 और 126 में कानूनी मान्यता प्रदान करता है। अनुच्छेद 126 सोवियत् साम्यवादी दल की महत्त्वपूर्ण स्थिति का संक्षिप्त परन्तु विस्तृत वर्णन करता है। लेनिन तथा स्तालिन के दल-सम्बन्धी विचारों को यह धारा कानूनी रूप प्रदान करती है। इस धारा में साम्यवादी दल को सोवियत् संघ के लोगों की "अग्रासर और रक्षक तथा उग्र संस्था मानती है। यह लोगों का समाजवाद के विकास और मजबूत बनाने में नेतृत्व प्रदान करती है।"[1] प्रो. न्यूमैन (Neumann) लिखता है कि सोवियत् संघ एक केन्द्र प्रधान संघ बनाने में सबसे बड़ा कारण "सर्वव्यापी साम्यवादी दल है, जो पूर्ण रूप से केन्द्र प्रधान है और जिसमें एक बिन्दु मात्र भी संघीय व्यवस्था नहीं।" क्योंकि रूस में नीति-निर्धारण का कार्य साम्यवादी दल की ही जिम्मेवारी है इसलिए सरकार का स्वरूप, संघीय है या एकात्मक, कोई महत्त्व नहीं रखता। साम्यवादी दल की केन्द्रीय समिति (Politburo) समस्त सोवियत् संघ की नीति निर्धारित करती है और सरकार के सभी अंग समस्त अंग सोवियत् संघ में लागू करते हैं। "एक संघात्मक सरकार, वे, जो एकात्मक और एक स्तम्भ के समान ठोस दल के नियन्त्रण में हो, केवल एक ऐसा संगठन है जो विभिन्न भागों में कार्य को बांटने का ही काम करता है। संघीय सरकार का वस्तुतः, नीति निर्माण के क्षेत्र में कुछ स्वायत्तता संघ की इकाईयों को आवश्य प्रदान करनी चाहिए, परन्तु सोवियत् संघ के एक दलीय प्रशासन में यह स्थिति एक दम असम्भव है।"[2] प्रो. एसपेचोरियन (Aspaturian) भी कहता है कि रूस का साम्यवादी दल "संघ विरोधी है, और संविधान से भी ऊंचा है, यह एक माला के धागे के समान है जो समस्त संघ के विभिन्न राजनैतिक भागों में एक सूत्रता प्रदान करती है।"[3]

निष्कर्ष—इतने केन्द्रीयकरण के बावजूद भी प्रो. एसपोचोरियन (Aspaturian)

---

1. "Is the vanguard of the working people in their struggle to strengthen and develop the socialist system and is the leading core of all organisation of the working people"...... (Art 126)

2. Neumann, R. G. "European and comparative Government" p. 588
"Most important of all, however, is the all pervasive position of the communist party, which is strictly centralist and without a spark of federalism—Federalism, in order to be real must reserve to the component parts at least some autonomy in the realm of policy : but that is quite impossible in the one party state of the Soviet Union."

3. Vernon V. Aspaturain : op. cit p. 68
"The party is anti-federal and transcends the constitution itself It is the single thread that weaves together the entire union into a compact political monolith."

का विचार है कि "बहुजातीय सोवियत् संघ व्यवस्था एक अछूता अनुभव है।"[2] और यह बात सच है कि सोवियत् संघ अनेकों राष्ट्रीयताओं की सीमा के अन्दर प्रशासकीय और सांस्कृतिक स्वतन्त्रता अवश्य प्रदान करता है। प्रो० स्काट (Scott) का भी यह मत है कि "सोवियत् स्वयत्तता पूर्ण संघीय प्रणाली पूर्णत: लाभहीन नहीं है। अन्य देशों में संघीय प्रशासन की तरह, इस व्यवस्था ने भी विभिन्न प्रतिरोधी जातियों को इकट्ठा करने में और एक ठोस संघ बनाने में सफलता पूर्ण उत्साह प्रदान किया है।"[2] इस तरह इस चर्चा से यही निष्कर्ष निकलता है कि सोवियत् रूस की केन्द्र प्रधान और राष्ट्रीयताओं पर आधारित संघीय व्यवस्था, उलझनों और दोषों के होते हुए भी, रूस में एक बहुजातीय लोगों में एकता उत्पन्न करने में सफल रही है।

मौलिक अधिकार
(Fundamental Rights)

भारत, संयुक्त राज्य अमेरिका तथा स्विट्जरलैंड के संविधानों की भांति सोवियत् संघ का 1936 का संविधान सोवियत् नागरिकों को बहुत से मौलिक अधिकार प्रदान करता है। संविधान के अनुच्छेद 118-133 तक बहुत से ऐसे अधिकारों का उल्लेख करते हैं जो पश्चिमी लोकतन्त्रात्मक संविधानों में भी मिलते हैं। इसके अतिरिक्त कुछ ऐसे अधिकारों का भी वर्णन मिलता है जो पश्चिमी देशों के लोकतन्त्रीय संविधान अपने नागरिकों को प्रदान नहीं करते। सोवियत् विचारकों का मत है कि पूंजीवादी राज्यों में लोकतन्त्र केवल एक धोखा या ढोंग है। इसलिए वहां पर लोगों को वास्तविक अधिकार प्राप्त नहीं होते। बेकार, भूखे, नंगे और शोषित लोगों के लिए नागरिक अधिकारों का कोई महत्त्व नहीं। स्तालिन (Stalin) ने 1937 में यह कहा था "एक बेकार व्यक्ति के लिए जो भूखा है और परिश्रम करने पर भी रोटी नहीं कमा सकता व्यक्तिगत स्वतन्त्रता का क्या अर्थ हो सकता है? वास्तव में सच्ची स्वतन्त्रता वहीं मिल सकती है जहां शोषण को समाप्त कर दिया जाये, बेकारी न हो, भिखमांगने की अवश्यकता नहीं हो, तथा काम, रोटी या मकान छिन जाने का भय न हो।"[3] इसी बात का समर्थन

---

1. Ibid—–P. 568

"The Soviet multinational is a unique experiment."

2. Scott, Derek, J.R. op.cit—–p. 69

"Soviet autonomy-federalism, however, is not without its utility. It has served, as have federal forms in other countries to induce divergent communities to associate and to remain together pending the emergence, by whatever means of a closer union."

3. "What can be the 'personal freedom of an unemployed person who goes hungry and finds no use for his toil? Only where exploitation is annihilated, where there is no oppression of someone by others, no unemployment, no beggary, and no trembling for fear that a man may on the morrow lose his work, his habtation, and his bread-only there is true freedom found." Stalin

करते हुए कार्पिस्की (Karpinsky) कहता है "स्तालिन संविधान सोवियत् नागरिकों को वे अधिकार और स्वतन्त्रताएं प्रदान करता है जो पूंजीवादी देशों में न हैं और न ही हो सकती हैं।"[1] इन विचारों से यह स्पष्ट हो जाता है कि सोवियत् संघ में व्यक्तिगत स्वतन्त्रता के अधिकार का मूल आधार आर्थिक सुरक्षा है जो केवल एक साम्यवादी राज्य में ही प्राप्त हो सकती है। किन्तु इसके साथ-साथ एक विरोधी विचारधारा भी है जिसके अनुसार समाजवादी राज्य और व्यक्ति के बीच कोई विरोध या द्वेष नहीं होता। इसलिए प्रत्येक व्यक्ति के लिए राजाज्ञा का पालन स्वाभाविक होता है। वाशिस्की (Vyshinsky) इस विचार धारा को स्पष्ट करते हुए लिखता है। "हमारे राज्य में समाजवाद के दुश्मनों के लिए कोई बोलने की या छापे खाने इत्यादि की स्वतन्त्रता नहीं हो सकती।"[2] संविधान के अनुच्छेद 125 तथा 126 इस विचार-धारा का समर्थन करते हैं और उनमें कहा गया है कि बोलने, छापेखाने तथा इकट्ठे होने के अधिकार "केवल श्रमिकों के हितों और समाजवादी प्रणाली को अधिक दृढ़ बनाने के लिए ही दिये जा सकते हैं।"[3]

सोवियत् संघ के अधिकार पक्ष की एक और विशेषता यह है कि अधिकारों के साथ साथ कर्त्तव्यों का भी इसमें वर्णन है। कार्पिस्की (Karpinsky) कहता है "नागरिकों को स्तालिन संविधान महान अधिकार प्रदान करता है। इसके साथ हमारा संविधान नागरिकों पर समाज और राज्य के प्रति कर्त्तव्य भी लागू करता है...... सोवियत् नागरिकों के लिए अधिकार तथा कर्त्तव्य अविभाज्य (inseparable) हैं।"[1]

(1) काम करने का अधिकार (Rignt to work)—इस संविधान ने जनता का निम्नलिखित मौलिक अधिकार दिये हैं। सोवियत् संघ के संविधान का अनुच्छेद 118 रूस के नागरिकों को काम प्राप्त करने का अधिकार प्रदान करता है। इसके साथ ही यह अनुच्छेद काम के लिए उचित वेतन का प्रबन्ध भी करता है। इस अनुच्छेद का अभिप्राय यह है कि लोगों को काम देना सरकार का कर्त्तव्य है। रूस में लोग काम के पीछे नहीं भागते परन्तु काम उनके पीछे भागता है। इसी अधिकार के कारण आज रूस में से बेकारी की समस्या बिल्कुल समाप्त हो गई है जब कि पूंजीवादी देशों की सबसे बड़ी समस्या बेकारी की समस्या है। सरकार राष्ट्रीयकरण के क्षेत्र के विस्तार से, लोगों को काम प्राप्त करने के अधिक अवसर प्रदान करती है। कार्पिस्की (Karpinsky) इस अधिकार के महत्त्व का वर्णन करते हुए कहता है "काम करने का अधिकार रूस

---

1. Karpinsky, V. op. cit——p. 103

"The Stalin constitution grants Soviet citizens rights and liberties that do not and cannot exist in any of the capitalist country."

2. Vyshinsky, A. op.cit——P. 617

"In our state, naturally, there is and can be no place for freedom of speech, press and so on for the foes of Socialism,"

3. Art. 26.

के लोगों की महान सफलता है। ऐसा अधिकार न किसी पूंजीवादी देश में है और न ही हो सकता है।"[1]

(2) विश्राम तथा अवकाश का अधिकार (Right to Rest Leisure)—संविधान का अनुच्छेद 119 सभी श्रमिकों को विश्राम तथा अवकाश का अधिकार प्रदान करता है। और यह अधिकार काम करने के घन्टों को निश्चित करके वास्तविक बनाया गया है। साधारण कारखाने तथा दफतरों में 8 घंटे प्रति दिन काम का समय निश्चित किया गया है। लेकिन कठिन कार्यों के लिए यह समय 7 या 6 घंटे निश्चित किया गया है। और उन दुकानों में यह समय 4 घंटे है जहां काम करने की व्यवस्था ठीक नहीं है। इसके अतिरिक्त संविधान श्रमिकों के लिए पूरे वेतन साहित वार्षिक छुट्टियों का प्रबन्ध भी करता है तथा उनके काम करने के वातावरण को स्वच्छ बनाता है। उनके विश्राम गृह, मनोरंजन स्थान तथा कल्वों का प्रवन्ध भी करता है। इस प्रकार यह अधिकार केवल संविधान में ही नहीं है बल्कि इसे वास्तविक बनाने का पूरा प्रयत्न किया गया है। इसी लिए सोवियत् लेखक यह कहते हैं कि रूस की सरकार जितनी सहानुभूति श्रमिकों के साथ रखती है उतनी सहानुभूति कोई पूंजीवादी देश नहीं रखता।

(3) सामाजिक सुरक्षा का अधिकार (Right to Social Security)—सोवियत् संविधान का अनुच्छेद 120 नागरिकों को वृद्ध अवस्था में, वीमारी तथा काम करने के योग्य न रहने पर भी जीवन निर्वाह के लिए सहायता का अधिकार प्रदान करता है और यह उद्देश्य कारखाने में या कार्यालयों में राज्य के खर्च पर सामाजिक बीमे द्वारा प्राप्त किया जाता है। सरकार उनके निशुल्क डाक्टरी सहायता का प्रबन्ध करती है तथा उनके प्रयोग के लिए स्वास्थ्य वर्धक स्थानों का प्रवन्ध भी करती है। केन्द्रीय सरकार के बजट का एक बहुत बड़ा भाग सामाजिक सुरक्षा के कार्यों पर खर्च होता है। वृद्ध अवस्था में पेंशन दी जाती है और बीमारी या अयोग्यता की अवस्था में निर्वाह के लिए पर्याप्त धन। इस अधिकार के विषय में भी सोवियत् लेखकों का मत है कि यह केवल रूस समाजवादी व्यवस्था की ही देन है और कोई भी पूंजीवादी देश ऐसा प्रबन्ध श्रमिकों के लिए न करता है और न ही कर सकता है।

(4) शिक्षा का अधिकार (Right to Education)—सोवियत् संविधान का अनुच्छेद 121 रूस के नागरिकों को शिक्षा प्राप्त करने का अधिकार प्रदान करता है। अर्थात् प्रत्येक व्यक्ति को अपनी योग्यता का प्रदर्शन करने के लिए समान अवसर प्रदान किया जाता है। सोवियत् संविधान ऐसी व्यवस्था का प्रवन्ध करता है कि प्रत्येक व्यक्ति को अपना पूर्ण विकास करने का पूर्ण अवसर प्राप्त हो। इसी कारण रूस में प्राथमिक शिक्षा तथा सातवीं कक्षा तक की शिक्षा अनिवार्य तथा निशुल्क है। योग्य विद्यार्थियों को

---

1. Karpinsky V. op. cit—p.p. 106—107.

"The right to work is one of the greatest achievements of the Soviet people. No such right exists or can exist in the capitalist countries."

सरकार छात्रवृत्तियां आदि प्रदान की जाती है। स्कूलों में विद्यार्थियों को उनकी भाषा में ही शिक्षा प्रदान की जाती है। इसके अतिरिक्त कारखानों, फार्मों पर उन्हें निशुल्क व्यवसायिक शिक्षा प्रदान की जाती है। इसी अधिकार के परिणाम स्वरूप आज रूस में पढ़े लिखे की संख्या शत प्रतिशत है। इस प्रकार रूस की सरकार लोगों के विचार धाराओं पर नियन्त्रण रखने के लिए शिक्षा के महत्त्व को समझती है और इस लिए राज्य-केन्द्रित शिक्षा का प्रबन्ध करती है। कारपिस्की (Karpinsky) इस अधिकार के विषय में कहता है "स्तालिन संविधान के शब्द जिनके द्वारा शिक्षा के अधिकार की घोषणा की गई है, शिक्षा, विज्ञान तथा सांस्कृति के गति के समान हैं।"[1]

5. स्त्री-पुरुषों के समान अधिकार (Equal right of women & men)—संविधान के अनुच्छेद 122 द्वारा स्त्रियों को पुरुषों के समान प्रत्येक क्षेत्र में, जैसे आर्थिक, सरकारी, सांस्कृतिक, राजनैतिक तथा अन्य सार्वजनिक कार्यों, समान अधिकारों का प्रबन्ध करता है। इस धारा का अर्थ यह है कि रूस में लिंग के आधार पर किसी भी क्षेत्र में मत भेद नहीं किया जाता और स्त्री तथा पुरुषों को समान अधिकार और अवसर प्रदान किये जाते हैं। उन्हें पुरुषों के समान काम करने तथा काम के लिए वेतन प्राप्त करने का अधिकार प्रदान किया गया है। सरकार माता तथा बच्चों के हितों की रक्षा का विशेष प्रबन्ध करती है। बड़े परिवारों वाली या अनब्याहीं माताओं को राज्य सहायता देता है तथा उनके लिए; सरकार, स्थान-स्थान पर प्रसूति-गृह, शिशु-गृह तथा किंडरगार्डनों का प्रबन्ध करती है। इस प्रकार कारपिस्की (Karpinsky) कहता है, **स्त्रियां पुरुषों के साथ वास्तव में समान अधिकारों का प्रयोग करती है और व्यवहार में इसकी पूर्ण व्यवस्था की गई हैं।"**

6. राष्ट्रीयताओं की समानता (Right to equality of Nationality)—सोवियत् संघ एक बहुजातीय संघ व्यवस्था है। इसमें 100 से अधिक राष्ट्रीयताओं के लोग बसे हुए हैं जो सांस्कृतिक तथा आर्थिक जीवन में एक दूसरे से अलग हैं। अनुच्छेद 123 संघ में बसे हुए नागरिकों को, जातीय और राष्ट्रीयताओं के भेदभाव से रहित समस्त सरकारी, आर्थिक, सांस्कृतिक तथा राजनैतिक जीवन में समान अधिकार प्रदान करता है। साथ ही इस अनुच्छेद के अनुसार यदि कोई व्यक्ति जातियों में किसी प्रकार के द्वेष या पृथकता की भावना को उत्तेजित करे या प्रोत्साहन दे, उसे कानूनी तौर पर दंड दिया जा सकता है। इसका अभिप्राय यह है कि सोवियत् संघ के बहुजातीय देश में विभिन्न जातियों के मित्रता तथा मेल-मिलाप बना रहे।

7. धार्मिक स्वतन्त्रता का अधिकार (Right to freedom of Religion):—सोवियत् संघ समाजवादी देश होने के नाते लोगों के धार्मिक जीवन में हस्ताक्षेप नहीं करता और उन पर यह छोड़ देता है कि वे कौन सा धर्म अपनाये या किस की पूजा

---

1. Karpinsky. V. op.cit—122
"Thus, as we see, women actually enjoy equal rights with men and the realization of these rights is ensured in actual practice."

करे। अनुच्छेद 124 के अनुसार सभी नागरिकों को धार्मिक उपासना की सम्पूर्ण स्वतन्त्रता है। लेकिन इस अनुच्छेद में इस बात का अधिकार भी दिया गया है कि नागरिक धर्म विरोधी प्रचार भी कर सकते हैं। व्यवहार में देखा गया है कि रूसी सरकार धर्म के प्रचार में इतनी दिलचस्पी नहीं लेती जितनी की धर्म विरोधी प्रचार में क्योंकि वे मार्क्स के इस कथन से पूर्ण रूप से सहमत हैं कि "धर्म साधारण जनता के लिए अफीम" के समान है। इस लिए सरकारी कर्मचारियों, सैनिक अफसरों तथा साम्यवादी दल के सदस्यों को चर्च में जाने या अपने धार्मिक विचार व्यक्त करने का कोई अधिकार प्राप्त नहीं है। इस प्रकार रूस में चर्च को राज्य तथा विद्या संस्थाओं से बिल्कुल अलग कर दिया गया है।

8. **स्वतन्त्रता का अधिकार (Right to freedoms)** :—अन्य लोकतन्त्रात्मक राज्यों की भांति रूसी संविधान भी नागरिकों को राजनैतिक स्वतंत्रताओं का अधिकार प्रदान करता है। संविधान का अनुच्छेद 125 के अनुसार "श्रमिकों के हितों अनुसार तथा समाजवादी व्यवस्था को सुदृढ़ बनाने के लिए, सोवियत संघ के नागरिकों को कानूनी रूप से (a) भाषण की स्वतंत्रता (b) छापेखाने की स्वतन्त्रता (c) इकट्ठे होने तथा सभाएं करने की स्वतन्त्रता (d) प्रदर्श तथा जलूस निकालने की स्वतन्त्रता प्रदान करता है। नागरिक अधिकारों को वास्तविक बनाने के लिए श्रमिकों तथा उनके संगठन को प्रैस या छापेखाने पर पूर्ण अधिकार प्रदान किया गया है। इन अधिकारों के उपभोग पर सबसे बड़ा प्रतिबन्ध यह है कि इन अधिकारों का प्रयोग केवल श्रमिकों के हितों की वृद्धि के लिए अथवा समाजवादी ढांचे को दृढ़ बनाने के लिए किया जा सकता है, वाशिस्की (Vyshinsky) इस विषय में लिखता है "हमारे राज्य में समाजवाद के दुश्मनों के लिए कोई बोलने या छापेखाने इत्यादि की स्वतन्त्रा नहीं हो सकती।"

9. **समुदाय बनाने का अधिकार (Freedom of Association)** :—सोवियत् संघ का संविधान नागरिकों को समुदाय बनाने का अधिकार भी प्रदान करता है। अनुच्छेद 126 में स्पष्ट शब्दों में कहा गया है कि जनता को सार्वजनिक संगठन, ट्रेड यूनियन, सहकारी संस्थाएं, युवक संघ, खेलों के संघ, सांस्कृतिक और वैज्ञानिक जीवन के लिए संस्थाएं इत्यादि बनाने का अधिकार हैं परन्तु वे केवल एक ही दल-साम्यवादी दल के सदस्य बन सकते हैं। इस प्रकार रूस में लोगों को समुदाय बनाने का अधिकार अवश्य है परन्तु वे अन्य देशों की भांति राजनैतिक दलों का निर्माण नहीं कर सकते क्योंकि वहां पर केवल एक ही संवैधानिक मान्यता प्राप्त दल है।

10. **व्यक्तिगत जीवन तथा घरों की स्वतन्त्रता (Indeprnderce of homes)** :—सोवियत् संघ के संविधान के अनुच्छेद 127 तथा 128 व्यक्तिगत जीवन तथा उनके घरों की स्वतन्त्रता की व्याख्या करता है। अनुच्छेद 127 के अनुसार किसी भी व्यक्ति को उस समय तक कैद नहीं किया जा सकता या उसे

सज़ा नहीं दी जा सकती जब तक कि न्यायालय इस बात का निर्णय न दे कि इसने कानून तोड़ा है और उसे सज़ा मिलनी चाहिए। इसी प्रकार अनुच्छेद 128 के अनुसार लोगों के घरों की स्वतन्त्रता तथा उनके पत्र व्यवहार को गोपनीयता को कानून द्वारा सुरक्षित किया जाता है।

11. व्यक्तिगत सम्पत्ति का अधिकार (Right to private property)—संविधान का अनुच्छेद 4, 8,9 तथा 10 व्यक्तिगत सम्पति के अधिकार का वर्णन करता है। इन अनुच्छेदों के अनुसार प्रत्येक किसान या कारीगर को कुछ या सीमित सम्पत्ति रखने का अधिकार प्राप्त है। प्रत्येक किसान या कारीगर अपने लिए छोटे फार्म रख सकता है जिन पर वह स्वयं काम करता हो। उसे अन्य कारीगरों को काम पर लगाने का अधिकार नहीं है। इसके अतिरिक्त सोवियत् कानून के अनुसार रूस का प्रत्येक नागरिक अपनी आमदनी तथा बचत, अपने घरों तथा आजीविका के लिए घरेलू साज-समाज पर व्यक्तिगत अधिकार प्रदान करता है। कुछ सीमाओं के अन्दर एक व्यक्ति अपने वंश के लिए भी व्यक्तिगत सम्पत्ति छोड़ सकता है।

कर्त्तव्य
(Duties)

जहां एक ओर सोवियत् का संविधान नागरिकों को मौलिक अधिकार प्रदान करता है वहां पर इन अधिकारों के साथ-साथ उनके कर्त्तव्यों का भी वर्णन करता है। संविधान अनुसार एक नागरिक के निम्नलिखित मुख्य कर्त्तव्य हैं।

1. संविधान का पालन (Obedience of Constitution)—संविधान के अनुच्छेद 130 के अनुसार प्रत्येक नागरिक का यह कर्त्तव्य है कि वह सोवियत संघ के संविधान को मान्यता प्रदान करे, कानूनों का पालन करे, श्रम सम्बन्धी अनुशासन कायम रखे, ईमानदारी में सार्वजनिक कर्त्तव्यों का पालन करे और समाजवादी आदान-प्रदान के नियमों का पालन करे। जो नागरिक इन कर्त्तव्यों का पालन नहीं करता वह समाजवादी व्यवस्था का शत्रु है तथा उस के लिए रूप में कोई स्थान नहीं और न ही उसके लिए कोई अधिकार है।

2. सार्वजनिक सम्पत्ति की रक्षा (Safeguard of Public property)—संविधान के अनुच्छेद 131 के अनुसार प्रत्येक नागरिक का यह कर्त्तव्य है कि वह सार्वजनिक तथा समाजवादी सम्पत्ति की रक्षा करे जो कि समाजवादी व्यवस्था का आधार है। जो व्यक्ति सार्वजनिक या समाजवादी सम्पत्ति को हानि पहुंचाता है वह व्यक्ति लोगों का शत्रु है और दंड भोगने के योग्य है।

(3) सैनिक सेवा (Military service) :—संविधान के अनुच्छेद 132 के अनुसार सैनिक सेवा एक कानून है और सैनिक सेवा प्रत्येक रूसी नागरिक का सम्मानित कर्त्तव्य है। प्रत्येक नागरिक को बिना किसी भेद-भाव के सैना में सेवा करनी

पड़ती है । सैना का संगठन रूस में, सार्वजनिक सैनिक सेवा कानून (Universal Military service law, 1939) के आधार पर किया जाता है ।

4. **देश रक्षा** (Defence of Country) :—संविधान के अनुच्छेद 133 के अनुसार देश की सेवा करना रूसी नागरिकों का पवित्र कर्त्तव्य है देश के साथ विद्रोह, दुश्मन के साथ मिलना, सैनिक शक्ति को हानि पहुंचना या जासूसी करना सबसे बड़ा अपराध है और कानून इन अपराधों के लिए कठोरता से दंड देता है । इस प्रकार समाजवादी देश की रक्षा करना रूस के प्रत्येक नागरिक का कर्त्तव्य माना गया है और देश द्रोह के लिए मृत्यु दंड तक दिया जाता है ।

समीक्षा (Comments) :—सोवियत् संघ में नागरिकों के मौलिक अधिकारों की समीक्षा आसान नहीं है, क्योंकि सोवियत् संघ में लोगों का जीवन हमारे जीवन से भिन्न है । रूस में, जैसे, सब को कार्य करने के अधिकार प्राप्त हैं, परन्तु कोई व्यक्ति हमारे देश की तरह अपनी स्वेच्छा से कोई काम नहीं कर सकता । सरकार ही, रूस में, यह निश्चित करती है कि अमुक व्यक्ति क्या काम करेगा । इस प्रकार विद्या, तथा सांस्कृतिक अधिकारों के सम्बन्ध में भी सरकार का नियन्त्रण काफी है, और जब इस बात को ध्यान में रखा जाये कि रूस में सभी व्यक्ति (expression) के साधनों पर रूस की सरकार और दल का पूरा नियन्त्रण है, तो छापेखाने, बोलने, लिखने की स्वतन्त्रता बहुत सीमित हो जाती है । इस प्रकार रूस में धर्म और घूमने फिरने की आजादी पर सरकार का नियन्त्रण मौजूद है । रूस पुलिस को भी अधिक शक्तियां प्राप्त हैं, और वह साम्यवादी विरोधी विचारों और कार्यों के लिये भी मनुष्य को पकड़ सकते हैं और ऐसे अभियोगों के लिये कठोर दण्ड देते हैं ।

किन्तु इसमें कोई सन्देह नहीं है कि स्तालिन (Stalin) के समय से आज रूस में अधिक उदार वातावरण है और लोगों को बहुत सुविधायें प्राप्त हैं । वहां बेकारी नहीं है । सभी लोग शिक्षित हैं और उन्हें सार्वजनिक सेवाएं भी उपलब्ध है । परन्तु रूस के लोगों को इन स्वतन्त्रताओं का प्रयोग पश्चिमी दृष्टिकोण या व्यवहार में पूर्णतय: प्राप्त नहीं है ।

Questions

1. Describe the salient features of the Constitution of U.S.S.R.
2. "The Constitution of U.S.S.R. is unique and makes a serious departure from other Constitutions of the world" Discuss and explain.
3. Do you agree with the view that the Soviet Union is not a true federation. Give reasons for your answer.
4. "Soviet union is said to be the federation of federations." Justify the statement.
5. Is the Constitution of Soviet Russia rigid or flexible ? Give reasons for your answer.
6. Critically examine the nature of fundamental Rights in U.S.S.R.
7. "Charter of Fundamental Rights is the unique one." Discuss.
8. Mention the Constituent units that Constitutes the union of Soviet Socialst Republics and show how they are constitutionally related to the Central Government of U.S.S.R.

3
संघीय सरकार
(FEDERAL GOVERNMENT

सुप्रीम सोवियत, प्रेजीडियम, मन्त्रिमंडल, न्यायपालिका
(Supreme Soviet, Residium, Cabinet, Judiciary)

सर्वोच्च सोवियत
(Supreme Soviet)

सोवियत् संविधान के अनुच्छेद 30 के अनुसार "सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत् राज्य की सर्वोच्च संस्था है।" इसका अर्थ यह है कि सोवियत् संघ (U.S.S.R) की सभी संवैधानिक शक्तियां सर्वोच्च सोवियत् में निहित हैं। सर्वोच्च सोवियत्, अमेरिका की कांग्रेस तथा इंगलैंड की संसद की तरह द्वि-सदनीय (Bi-cameral) विधान पालिका की तरह है। पहले सदन को संघीय सोवियत (Soviet of the Union) तथा दूसरे सदन को राष्ट्रीयताओं की सोवियत् (Soviet of Nationalities) कहा जाता है। संसार के अन्य देशों की विधान पालिका और सोवियत् संघ की सर्वोच्च सोवियत् में एक मुख्य अन्तर यह कि सर्वोच्च सोवियत् के दोनों सदनों को चार वर्ष के लिए जनता या राष्ट्रीयताएं चुनती है। भारत या अमेरिका की विधानपाकिलाओं में दूसरा सदन (Senate, Rajya Sabha) स्थायी है; अर्थात 1/3 सदस्य हर दो वर्ष के बाद फिर चुने जाते हैं। इस प्रकार इनका पूर्ण विघटन कभी नहीं होता। परन्तु सोवियत्संघ में दूसरा सदन-राष्ट्रीयताओं की सोवियत्—प्रथम सदन की भांति केवल चार वर्ष के लिए चुनी जाती है।

संगठन (Organisation)—सर्वोच्च सोवियत् के दोनों सदनों को समान संवैधानिक अधिकार प्राप्त हैं। परन्तु प्रथा अनुसार संघीय सोवियत् को रूप में अधिक मान दिया जाता है। संघीय सोवियत (Soviet of the Union) में 300000

व्यक्तियों पर एक प्रतिनिधि (Deputy) एक-सदस्यी-निर्वाचन क्षेत्र प्रणाली (Single member districts) द्वारा चुना जाता है । साधारणत: इस सदन में, प्रो० एसपेचोरियन (Aspaturian) के अनुसार "राष्ट्रीयताओं की सोवियत् की अपेक्षा साम्यवादी दल तथा सरकार के प्रमुख नेता या अधिकारी अधिक मात्रा में चुने जाते हैं।"[1]

राष्ट्रीयताओं की सोवियत् का चुनाव राष्ट्रीयताओं (Nationality units) के आधार पर होता है और इसमें प्रत्येक राष्ट्रीय इकाई को समान प्रतिनिधित्व मिलता है। जैसे 1966 से प्रत्येक यूनियन गणराज्य (Union Republics) को 32 प्रतिनिधि चुनने का अधिकार है, इसी तरह प्रत्येक स्वायत्त गणराज्य (Autonomous Republic) 11, स्वायत्त क्षेत्र (Autonomous oblasts) 5, तथा राष्ट्रीय क्षेत्र (National Okrugs) को 1 प्रतिनिधि चुनने का अधिकार है। इस प्रकार प्रो० एसपेचोरियन (Aspaturian) सच ही कहता है "सोवियत् राष्ट्रीयताओं की सोवियत् एक संघीय अथवा बहुजातीय सदन है।"[2]

सोवियत् संघ की सर्वोच्च सोवियत् संसार की सबसे बड़ी विधानपालिका है। सन् 1966 के चुनाव में 1517 प्रतिनिधि इस के लिए चुने गये जिनमें 767 सदस्य संघीय सोवियत् और 750 सदस्य राष्ट्रीयताओं की सोवियत् के लिए चुने गये। प्रथम 1937 के चुनावों में दोनों सदनों के लगभग समान प्रतिनिधि चुने गये थे—संघीय सोवियत् 569 तथा राष्ट्रीयताओं की सोवियत् के 574 चुने गये थे। परन्तु बाद में जनसंख्या के बढ़ जाने के कारण संघीय सोवियत् की सदस्य संख्या बढ़ने लगी। सन् 1954,58 तथा 1962 निर्वाचन में संघीय सोवियत् की सदस्य संख्या 708, 738 तथा 791 हो गई। जबकि राष्ट्रीयताओं की सोवियत् की सदस्य संख्या कम होकर 639, 640 तथा 652 रह गई। परन्तु 1966 के चुनावों से पहले दोनों सदनों की सदस्य संख्या को फिर प्रारम्भिक सोवियत् की भांति समान कर दिया गया और इस अन्तर को पूरा करने के लिए ही 15 यूनियन गणराज्यों को राष्ट्रीयताओं की सोवियत् के लिए प्रतिनिधि चुनने की संख्या को 25 से बढ़ाकर 32 कर दिया गया। जिसके फलस्वरूप राष्ट्रीयताओं की सोवियत् के 105 सदस्य और बढ़ गये—इस प्रकार वर्तमान सदनों की सदस्य संख्या, 767 और 750 लगभग बराबर हो गई है।

निर्वाचन (Election)—सोवियत् संविधान अनुसार सर्वोच्च सोवियत् के चुनाव हर चार वर्ष बाद होते हैं। इन निर्वाचनों में प्रत्येक सोवियत् नागरिक जिस की आयु

1. Vernon V. Aspaturian op. cit p 574.
"As a rule, the Soviet of the union include among its deputies a larger proportion of high party and state officials then does the soviet of Nationalities."
2. ibid— p. 574.
"The Soviet of Nationalities is thus both federal and multinational."

18 वर्ष या उससे ऊपर है, बिना जाति, वंश, रंग, धर्म, लिंग के भेदभाव के मत दे सकता है। और 23 वर्ष या उससे ऊपर की आयु का सोवियत् नागरिक सर्वोच्च सोवियत के किसी सदन का सदस्य चुन जा सकता है। निर्वाचन के लिए पूर्ण सोवियत् राज्य को लगभग बराबर निर्वाचन क्षेत्रों में बांटा जाता है और मतदाताओं की सूची बनाने का कार्य स्थानीय संस्थाओं को सौंपा जाता है। सोवियत् संघ में केवल साम्यवादी दल को ही मान्यता दी गई है किन्तु इस पर भी अनुच्छेद 141 के अनसार मज़दूरों की संस्थाओं, ट्रेड यूनियनों, सांस्कृतिक संस्थाओं तथा सहकारी सभाओं को भी सर्वोच्च सोवियत के लिए उम्मीदवारों को मनोनीत करने का अधिकार है। इस प्रकार सर्वोच्च सोवियत् के सभी उम्मीदवार साम्यवादा दल के सदस्य नहीं होते। लेकिन जुलियन टाउस्टर (Julian Towster) के अनुसार यह केवल एक औपचारिकता है क्योंकि जो सदस्य साम्यवादी दल के नहीं होते उनके लिए आवश्यक है कि "वे लेनिन, स्तालिन के सिद्धान्तो के समर्थक हों।"[1] इस प्रकार चुनाव में मतदाताओं के सामने कोई चोयस (Choice) नहीं होती। सोवियत् संघ की सर्वोच्च सोवियत् में साम्यवादी दल के सदस्यों की गिनती बहुत अधिक होती है और गैर साम्यवादी सदस्य अक्सर अपने व्यवसायों में प्रमुख कार्यकर्त्ता होते हैं। 1966 के चुनाव के बाद साम्यवादी दल के 1517 में से 1141 या 75·2% प्रतिनिधि चुने गये। एक और विशेषता यह है कि सर्वोच्च सोवियत् में स्त्रियों की संख्या इस समय 425 या 28% है। व्यवसाओं के अनुसार सदस्यों को यदि बांटा जाये तो सर्वोच्च सोवियत् के 60.2%(913) व्यक्ति विद्वान (Intelligentsia), सांस्कृतिक सदस्यों की संख्या 10%(152), सैना 3.7% (56), श्रमिक 26.8% (406) तथा सहकारी किसान 11.7%(177) है। इस प्रकार सोवियत् संघ में अन्य विधानपालिकाओं के मुकाबले में व्यवसाओं का प्रतिनिधित्व अधिक अच्छा है।

सदनों का आन्तरिक संगठन (Inner organisation of house)—प्रत्येक सदन अपने कार्य को चलाने के लिए कुछ अधिकारियों तथा स्थायी आयोगों का निर्माण करता है। सबसे पहले दोनों सदन एक एक कौंसल आफ एल्डरज (Soviet Stareishin) को चुनते हैं जो अक्सर ज्येष्ठता (Seniority) के नियम अनुसार चुने जाते हैं। इन कौंसलों का मुख्य कार्य सदनों के संगठन, कार्य प्रणाली तथा एजेंडे को निश्चित करना होता है। प्रत्येक सदन फिर अपना एक सभापति (Chairman) और चार उपसभापति (vice-chairman) चुनते हैं जो सदनों की बैठकों की अध्यक्षता सम्भालते हैं और सदन की अपनी छोटी प्रेज़ीडियम बनाते हैं। इसके अतिरिक्त प्रत्येक सदन निम्नलिखित आयोगों (Comminions) को चुनता है। जिनकी सदस्य संख्या साथ ही दी गई है। इन आयोगों के अमेरिका तथा जापान की विधानपालिका की समिति (Committee) की भांति, अपने अपने नाम होते हैं :—

1. Towster, Julian: "Political power in the U.S.S.R." p. 193 "who are devoted to the cause of Lenin—Stalin".

(1) प्रमाण पत्र निरीक्षक आयोग (Credentials Commission) =21 सदस्य
(2) योजना तथा बजट आयोग (Planning and Budget) =51 सदस्य
(3) उद्योग तथा यातायात आयोग (Industry and Transport) =41 "
(4) कृषि उद्योग आयोग (Agriculture) =41 "
(5) निर्माण तथा भवन समान आयोग (Construction and Building)=31 "
(6) सार्वजनिक स्वास्थ्य तथा सुरक्षा आयोग (Public health and Social Security) =31 "
(7) विद्या, विज्ञान तथा सांस्कृतिक आयोग (Education, Science Culture) =31 "
(8) व्यापार तथा दैनिक सेवाएं आयोग (Trade and everyday and Services) =31 "
(9) विकास का प्रस्ताव आयोग (Legislative Proposal) =31 "
(10) विदेशी मामलों का आयोग (Foreign affairs) =31 "

विशेषाधिकार तथा वेतन (Privileges and salary)—संसार की अन्य विधान पालिकाओं के सदस्यों की भांति सर्वोच्च सोवियत के सदस्यों को भी कुछ विशेषाधिकार प्राप्त हैं (i) सर्वोच्च सोवियत् के प्रत्येक सदस्य को रेल या जलमार्ग द्वारा समस्त रूप में निःशुल्क यात्रा करने का अधिकार है। (ii) अधिवेशन काल में न तो उन्हें बन्दी बनाया जा सकता है और न ही उन पर कोई मुकद्दमा चलाया जा सकता है। यदि अधिवेशन न भी हो रहा हो तो प्रतिनिधि को बंदी बनाने के लिए प्रेजीडियम से आज्ञा लेनी पड़ती है। (iii) प्रत्येक सदस्य मंत्रियों से सूचना प्राप्त करने का अधिकार रखता है। (iv) अधिवेशन के दिनों में उनके लिए रहने का तथा मनोरंजन का प्रबन्ध किया जाता हैं। प्रत्येक सदस्य को 3000 रूबल प्रति मास वेतन प्राप्त होता है और इसके साथ अधिवेशन के दिनों में उन्हें 150 रूबल प्रति दिन भत्ता भी मिलता है।

रूस में सर्वोच्च सोवियत् के प्रतिनिधियों के कुछ विशेष उत्तरदायित्व भी हैं। जैसे मतदाताओं के साथ घनिष्ट सम्बन्ध बनाये रखना। इस कर्त्तव्य को पूरा करने के लिए वे मतदाताओं से मिलते है तथा फैक्टरियों तथा फर्मों का दौरा करते हैं। प्रत्येक सदस्य का यह भी उत्तरदायित्व है कि वह अपने निर्वाचन क्षेत्र की दशा सम्बन्धी सूचना सर्वोच्च सोवियत को प्रदान करे। उसका मुख्य कर्त्तव्य मतदाताओं का विश्वास प्राप्त करना है क्योंकि मतदाताओं को उन्हें वापिस बुलाने का अधिकार (Power of Recall) प्राप्त है। यदि वे अपने मतदाताओं का विश्वास खो दे तो मतदाता उन्हें वापस बुला सकते हैं।

अधिवेशन (Sessions)—संविधान अनुसार सर्वोच्च सोवियत् के साधारणतः वर्ष में दो अधिवेशन बुलाये जाते हैं। परन्तु यदि प्रेजीडियम उचित समझे तो इसके विशेष अधिवेशनों को भी बुला सकती है। किन्तु व्यवहार में सर्वोच्च सोवियत् का

1955 तक एक ही अधिवेशन बुलाया जाता था। 1946—1954 तक सोवियत् संघ की यह सर्वोच्च संस्था केवल 45 दिनों के लिए बुलाई गई। इसका सबसे लम्बा अधिवेशन 7 दिनों तक चला और सबसे छोटा अधिवेशन स्तालिन के मृत्यु के बाद संविधान तथा व्यवहार में परिवर्तनों की स्वीकृति के लिए, केवल 67 मिन्ट तक चला। परन्तु 1955 के बाद यह कोशिश की जा रही है कि इसके अधिवेशनों को अधिक समय तक बुलाया जाये। पांचवी सुप्रीम सोवियत् के 1958 में दो अधिवेशन 27 से 31 मार्च और 21 से 25 दिसम्बर तक बुलाये गये। 1962 में यह अधिवेशन 23 से 25 अप्रैल और 10-13 दिसम्बर तक बुलाया गया। इसी प्रकार 1963 में 16-18 दिसम्बर तक एक और 1964 में 9-11 दिसम्बर तक इसके अधिवेशन बुलाये गये। इन अधिवेशनों के इस प्रकार बुलाये जाने के महत्व के बारे में सोवियत लेखक एम. पी० केरेवा तथा फिजीकिन (M. P. Kareva and G. I. Fedgkin) कहते हैं "ये सोवियत् संघ की सर्वोच्च सोवियत की एक मुख्य विशेषता है... और यह साबित करती है कि (सर्वोच्च सोवियत्) केवल एक कानून स्वीकृति प्रदान करने वाली संस्था ही नहीं बल्कि इस बात का भी ध्यान रखती है कि कानून ठीक प्रकार से लागू हो रहे हैं कि नहीं।"[1] छोटे अधिवेशनों के पक्ष में वे कहते हैं कि सर्वोच्च सोवियत् पूंजीवादी संस्थाओं की तरह लम्बे अधिवेशन नहीं बुलाती "इसके फलस्वरूप प्रतिनिधि, चुनाव के बाद भी, राष्ट्रीय अर्थ व्यवस्था में योगदान दे सकते है।"[1] और उन्हें बहुत देर तक इस सभा में भाग लेने के लिए अपने दैनिक जीवन के कर्त्तव्यों से अलग नहीं रहना पड़ता।

सोवियत संघ में दोनों सदनों के अधिवेशन एक साथ ही बुलाये जाते हैं और एक साथ ही भंग होते हैं। सदन अलग-अलग बैठते हैं और इकट्ठे भी बैठ सकते हैं (Joint sessions)। साधारणत: वे इकट्ठे ही काम करते हैं। दोनों का ऐजंडा भी एक समान होता है।[2]

---

1. M. P. Kareva and G. I. Fedjibin. (quoted by Scott on Page 101)
2. A vernon, V Aspaturain, op. cit— p. 574
(i) Slection of the credentials, Committee.
(ii) Election or standing committee.
(iii) Ratification of decrees of the Presidium of the U. S. S. R. supreme soviet
(iv) Selection of the Presidium of the U. S. S.R. Supreme Soviet.
(v) Report on negotiations in Geneva.
(vi) Formation of the U. S. S. R. Government and the U. S. S. R. Council of ministers.
(vii) Selection of the U. S. S. R. Supreme Court.
(viii) Working out of the draft of the new U. S. S. R constitution (quoted in Pravda, April 24, 1962.)

कार्यविधि (Procedure) :—प्रो० एसपेचोरियन (Aspaturian) के कथनानुसार सर्वोच्च सोवियत "एक विचार करने वाली संस्था नहीं है......न ही यह कोई वाद-विवाद करने वाली सभा है......न ही यह कोई नीति निर्माण करती है। उसका मुख्य कार्य केवल एक श्रोता परिषद (Listening assembly) के समान है अधिकतर इसका कार्य मंत्रियों द्वारा तैयार की हुई विभिन्न सरकारी नीतिओं के सम्बन्ध में रिपोर्टस को सुनना ही होता है।"[1] विवाद की स्थिति के विषय में प्रो० स्कॉट (Scott) भी कहता है "विवाद में भाग लेने वाले लोगों की गिनती बहुत कम होती है और जो भाषण दिये जाते हैं उनमें बहुत कम मतभेद होता है।"[2] इस स्थिति का अनुमान इससे भी लगाया जा सकता है कि आज तक सर्वोच्च सोवियत में किसी भी नीति पर कोई मतभेद प्रकट नहीं किया गया है और न ही कोई व्यक्ति अनुपस्थित हुआ है। साधारण कानूनों में भी कई वार केवल आयोग बड़े मामूली से संशोधन ही करता है। परन्तु इससे अलग सब कुछ सर्वोच्च सोवियत में सर्व सम्मति से ही पास हो जाता है। इस स्थिति को वांशिस्की (Vyshinshy) भी स्वीकार करता है। परन्तु वह इसके पक्ष में कहता है "सर्वोच्च सोवियत का प्रतिनिधि राजनैतिक को अपना धर्म नहीं समझता और न ही वह अपने आपको विधायक (legislator) समझता है वह समाजवादी उत्पादन, विज्ञान इत्यादि से सम्बन्ध रखने वाला एक अनुभवी व्यक्ति है और समाजवाद का उग्र समर्थक है।"[3] इसलिए उसे पूंजीवादी देशों के प्रतिनिधियों की तरह धुआंधार भाषण देने की कोई आवश्यकता नहीं होती।

शक्तियां (Powers and Functions) :—सर्वोच्च सोवियत, सोवियत संघ (U. S. S R.) की सर्वोच्च विधानपालिका तथा संस्था है। सोवियत संविधान पृथक्करण के सिद्धान्त को स्वीकार नहीं करता और इसे केवल एक बुर्जवा (Bourgeoisie) या पूंजीवाद सिद्धान्त मानता है। इसलिए सर्वोच्च सोवियत की शक्तियों में विधानपालिका, कार्यपालिका तथा न्यायिक शक्तियां मिली जुली हैं।

(1) विधायक शक्ति (Legislative power) :—संविधान के अनुच्छेद 32 के अनुसार सोवियत संघ की पूर्ण विधायिक शक्तियें सर्वोच्च सोवियत के पास हैं।

---

1. Vernon V. Aspaturian . op. cit———p. 573
"The Sup eme Soviet is not a deleorating body :— Nor is it a debating assembly— It functions crentially as a listening assembly."

2. Scott, Derek. J. K. op. cit——— p. 105.
"Participation in debate is relatively poor. and the speeches never give any indication of difference of opinion."

3. Vyshinsky Andrew. op. cit —p. 353.
"A deputy of the Supreme Soviet is no professional politician or legislature . He is a person connected with Socialist production, Science and so forth— man of lively experience and work. a champion of socialism."

अर्थात् सर्वोच्च सोवियत संघ में देश के लिए कानूनों को पास करती है या उनमें सुधार कर सकती है अथवा पुराने कानूनों को समाप्त कर सकती है। परन्तु व्यवहार में कानून बनाने का मुख्य कार्य प्रेज़ीडियम के हाथ में होता है। प्रेज़ीडियम ऐसे आदेश जारी करती है जिन को सर्वोच्च सोवियत बाद में कानून का रूप दे देती है। सर्वोच्च सोवियत द्वारा बनाये गये कानूनों को सोवियत न्यायालय अमेरिका के न्यायालयों की तरह अवैध घोषित नहीं कर सकते।

2. **संशोधन की शक्ति (Power of amendment)** :—संविधान के अनुच्छेद 146 के अनुसार संविधान में संशोधन करने का अधिकार सर्वोच्च सोवियत को प्रदान किया गया है। इस अनुच्छेद के अनुसार यदि कोई भी संशोधन सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनों में 2/3 बहुमत से पास हो जाये तो वह संविधान का भाग बन जाता है। परन्तु प्रो० स्कॉट (Scott) के कथनानुसार "साधारणत: संशोधन पहले लागू होता है और सर्वोच्च सोवियत उसका बाद में अनुमोदन करती है।"[1] जैसे संविधान के अनुच्छेद 121 के विरुद्ध 1940 में उच्च शिक्षा के लिए फीस लागू की गई तथा और क्षेत्रों में भी लगातार परिवर्तन किये गये। फरवरी 1944 में यूनियन गणराज्यों को विदेशों के साथ सम्पर्क रखने तथा स्वतन्त्र प्रतिरक्षा विभाग बनाने का अधिकार दिया गया। सन् 1945 में इसी तरह सर्वोच्च के सदस्यों की आयु को बढ़ा दिया। परन्तु इन सब परिवर्तनों को फरवरी 1947 में एक संवैधानिक संशोधन के रूप में पास किया गया।

3. **संवैधानिक शक्तियां (Constitutional powers)** :—सोवियत संविधान अनुसार, संयुक्त राज्य अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय की तरह, रूसी न्यायालयों को संविधान की व्याख्या करने का कोई अधिकार प्राप्त नहीं है। इसलिए यह कार्य सर्वोच्च सोवियत की चुनी हुई प्रेजीडियम ही करती है। सर्वोच्च सोवियत संविधान की रक्षक है, और इसका यह अधिकार है कि यह इस बात का ध्यान रखे कि यूनियन गणराज्यों के संविधान संघीय संविधान तथा कानूनों के अनुकूल हों। यह किसी नये गणराज्य को रूसी संघ में शामिल कर सकती है तथा यूनियन गणराज्यों के क्षेत्र तथा सीमाओं को भी बदल सकती है या किसी स्वायत्त गणराज्य को यूनियन गणराज्य में बदल सकती है।

---

1. Scott, Derek, J.R. op. cit———p. 86.

"Amendment of the constitution is in fact by the ordinary procedure for legislation——a vote in each house of the supreme soviet *separately.*"

4. आर्थिक शक्तियां (Economic powers) :—सर्वोच्च सोवियत कोविशाल सोवियत आर्थिक या वित्तीय शक्तियां प्राप्त हैं जिनमें सोवियत संघ तथा यूनियन गणराज्य के सांझे बजट को पास करना, राष्ट्रीय आर्थिक योजना (National Economic Plan) को मान्यता देना, प्राकृतिक साधनों, बैंकों, उद्योगों, वीमा तथा रूसी अनेकों वित्तीय संस्थाओं पर नियन्त्रण रखना है। इनमें वे सब कार्य शामिल होते हैं जो समस्त सोवियत संघ के आर्थिक ढांचे की व्यवस्था में योगदान देते हैं।

5. कार्यपालिका शक्तियां (Executive powers) :—सर्वोच्च सोवियत को व्यापक, कार्यपालिका तथा नियुक्ति की शक्तियें प्राप्त हैं। अनुच्छेद 48 के अनुसार सर्वोच्च सोवियत रूस की वहुत महत्त्वपूर्ण संस्था प्रेज़ीडियम को चुनती है। इसी तरह अनुच्छेद 70 के अनुसार सर्वोच्च सोवियत रूस के मन्त्रिमण्डल या सरकार की नियुक्त करती है जो देश की सर्वोच्च कार्यपालिका है। प्रेजीडियम तथा मन्त्रिमण्डल दोनों सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी हैं। अनुच्छेद 105 के अनुसार सर्वोच्च सोवियत सर्वोच्च न्यायालय तथा विशेष न्यायालयों के न्यायधीशों को 5 वर्ष के लिए चुनती है। इसके अतिरिक्त अनुच्छेद 114 के अनुसार सर्वोच्च सोवियत रूस के अद्वितिय न्यायिक अधिकारी प्रोक्यूरेटर जनरल (The Procurator General) को सात वर्ष के लिए नियुक्त करती है। इस प्रकार सर्वोच्च सोवियत इंगलैंड की संसद से भी अधिक कार्यपालिका तथा नियुक्तियों के अधिकारों का प्रयोग करती है।

6. विदेशी मामलों सम्बन्धी शक्तियां (Powers regarding Foreign affairs) :—संविधान के अनुच्छेद 14 (a) के अनुसार सर्वोच्च सोवियत अर्न्तराष्ट्रीय क्षेत्र में रूस का प्रतिनिधित्व करना, समझौते करना, उनका समर्थन है, उनको समाप्त करना तथा ऐसे नियमों का निर्माण करना जिसके अनुसार रूस के दूसरे देशों से सम्बन्धों को नियन्त्रित किया जा सके। सर्वोच्च सोवियत ही युद्ध तथा शांति के प्रश्न पर विचार कर सकती है तथा विदेशी व्यापार की व्यवस्था करने के लिए नियम बनाती है। इस प्रकार सर्वोच्च सोवियत अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में, रूस की एक मात्र प्रतिनिधि संस्था है।

7. शिक्षा और सार्वजनिक कल्याण (Education and welfare) :—सर्वोच्च सोवियत शिक्षा के मूलभूत आधारों को निश्चित करती तथा स्वास्थ्य रक्षा सम्बन्धी अनेकों नियम बनाती है। यह श्रमिकों के सम्बन्ध में निश्चित नियम तथा विधियों का निर्माण करती है ताकि श्रमिकों के हितों की रक्षा की जा सके।

स्थिति (Position) :—सोवियत लेखकों के अनुसार सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदन "एक समस्त-संघीय राज्यों की शक्ति की सर्वोच्च संस्था बनाते हैं तथा सोवियत समाजवादी गणराज्य संघ (U. S. S, R.) की सर्वोच्च सोवियत जनता की इच्छा की सम्पूर्ण अभिव्यक्ति है।"[1] उनके विचार में पश्चिमी

1. Karpinsky V. op. cit ——pp. 82-83

विधानपालिकाओं के मुकाबले में सर्वोच्च सोवियत रूस की जनता का उचित प्रतिनिधित्व करती है। इसमें सोवियत जनता के सभी व्यवसाओं के प्रतिनिधि और विद्वान शामिल होते हैं जो समाजवाद के आदर्श को सामने रखते हुए जनकल्याण तथा साम्यवादी समाज के निर्माण में योगदान देते हैं, और पूंजीवादी देशों की तरह वे किसी लाभ या कुर्सी के लिए अपने सिद्धान्तों को छोड़कर इधर उधर नहीं भागते।

परन्तु व्यवहार में सर्वोच्च सोवियत की शक्तियें संवैधानिक दृष्टि के मुकाबले में बहुत सीमित हैं। अर्थात संविधान भले ही सर्वोच्च सोवियत को देश की सर्वोच्च संस्था कहता है और उसे विशाल शक्तियें प्रदान करता है। परन्तु व्यवहार में सर्वोच्च सोवियत इन शक्तियों का प्रयोग नहीं करती। जब इस बात को ध्यान में रखा जाता है कि कितने थोड़े दिनों के लिए सर्वोच्च सोवियत एक वर्ष में काम करती है तो यह बात स्पष्ट हो जाती कि इस सभा का वास्तविक कार्य सभा में नहीं बल्कि कहीं और होता है या प्रेज़ीडियम तथा दल में होता है और सभा केवल उसको स्वीकृति प्रदान करती है। डा० फाईनर (Finer) सर्वोच्च सोवियत में साम्यवादी दल के अधिक बहुमत की चर्चा करते हुए कहते हैं कि यह जानते हुए कि साम्यवादी दल का आधार लोकतन्त्रात्मक केन्द्रवाद (Democratic centralism) है, और सोवियत संघ में प्रतिनिधि कानूनी तौर पर कोई गुट (factions) या सीमित भाईचारे (fractions) नहीं बना सकते। यह सिद्धान्त "सर्वोच्च सोवियत को "एक रबड़ की मुहर बना देते हैं।"[1]

प्रो एसपेत्रोरियन (Aspaturian) के मतानुसार भी सर्वोच्च सोवियत एक ऐसी संस्था है जो औपचारिक दृष्टि से लोकतन्त्र और कानून का प्रतीक है। यह दल की इच्छा को जनता द्वारा चुने हुए प्रतिनिधियों की समिति से कानून बना देती है... ...भले ही यह सोवियत संघ की सर्वोच्च संस्था है परन्तु रूस में वास्तविक शक्ति साम्यवादी दल ही है।"[2] इस सोवियत के प्रतिनिधियों की स्थिति भी बड़ी कमजोर है। वे नेताओं के साथ सम्पर्क बना कर अपने क्षेत्र के लोगों की इच्छा पूरी कर सकते हैं। प्रो० स्काट (Scott) एक प्रतिनिधि की बात चीत के बारे में एक बड़ी दिलचस्पी घटना बतलाता है। सोवियत के एक प्रतिनिधि ने मन्त्री से कहा कि उसने अपने

---

1. Finer, Herman. op. cit p. 801
" makes the Soviet a rubber stamp."

2. Vermon, V. Aspaturian. op. cit— d. 574.

"The Supreme Soviet is an institution that formally symbolizes democracy and legality. It transforms the will of the party into laws entacted by the representatives of the masses— Although it is the highest legal organ, the real source of Soviet power and legitimacy is the communist party."

मतदाताओं से सहायता के लिए लगभग 1000 प्रार्थना पत्र प्राप्त किये हैं। इस स्थिति में उनके लिए क्या कर सकता हूं तो उसे जवाब दिया गया "तुम अपने नगर की कार्यपालिका समिति में जाओ और यह घोषणा कर दो कि उनकी सिफारशों को पूरा करने के लिए बजट में कोई पैसा नहीं है।"[1] सर्वोच्च सोवियत को वास्तविक कार्यों की चर्चा करते हुए **टाऊस्टर जूलियन** (Towster jullian) कहता है "इसका मुख्य कार्य या उद्देश्य केवल सरकार की नीतियों को समय-समय पर एक प्रतिनिधि सभा के रूप में प्रदान करना ही दिखाई देता है।"[2] इसमें कोई सन्देह नहीं कि सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत न हो तो पश्चिमी विधानपालिकाओं की तरह कानून पास करती है और न ही इसका सरकार की नीति बनाने में कोई हाथ होता है। इसी तरह प्रेजीडियम तथा मन्त्रीमण्डल का इसके प्रति उत्तरदायित्व भी निरर्थक है क्योंकि सर्वोच्च सोवियत में भारतीय या पश्चिमी विधानपालिका की तरह कोई विरोधी पक्ष नहीं होता जो सरकार की नीतियों की आलोचना कर सके। ऐसी स्थिति में उत्तरदायित्व केवल एक ढोंग मात्र बन जाता है। **प्रो० न्यूमैन** (Neumann) का मत है कि संविधान भले ही सर्वोच्च सोवियत को सर्वोच्च संस्था घोषित करता है जिसके पास पूर्ण वैधानिक शक्तियां हैं परन्तु एक ऐसी संस्था जो नीति का निर्णय न करती हो, जिसका वास्तव में नीति निर्धारण में कोई हाथ न हो, एक शक्तिशाली संस्था नहीं कहला सकती।"[3]

प्रेज़ीडियम
(Presidium)

सोवियत शासन प्रणाली में देश के प्रत्येक स्तर पर एक अन्दरूनी कार्यपालिका (inner body) या संस्था बनाने की 1917 की क्रांति से ही प्रथा चली आ रही है। इन संस्थाओं को अक्सर कार्यपालिका समितियां, प्रेज़ीडियम तथा ब्यूरो का नाम दिया जाता है। प्रेज़ीडियम तथा ब्यूरो (Bureaux) जर्मन तथा फ्रांसीसी नाम हैं जिनका अर्थ एक ऐसी संस्था से है जिसमें सभापति, उपसभापति, सैक्रेटरी तथा अन्य ऐसे व्यक्ति विधानपालिका द्वारा चुने जाते हैं जो विधानपालिका की अध्यक्षता तथा कार्य-विधि पर नियन्त्रण करते हैं। **प्रो० स्कॉट** (scott) के कथनानुसार 'सोवियत प्रणाली में प्रेज़ीडियम या ब्यूरो जर्मन तथा फ्रांसीसी प्रथानुसार काम नहीं करती। प्रेज़ीडियम

1. Scott, Derek. T.R. op. cit. p. 111
2, Towster, Jullian, "Political power in U. S. S. R," p, 263
"Its chief purpose appear to be peridoically or as occasion demands, lend the voice of approval of a representative body to governments policy,"
3, Neumann, R. G. Op. cit—— p. 599 (Ed. 1960)
"An institution does which does not determine policy, which in fact has no hand in the determination of policy, cannot easily be held to passess power."

सोवियत संघ में सर्वोच्च सोवियत की अध्यक्षता को नहीं सम्भालती और न ही नीचे के स्तरों पर सोवियत की अध्यक्षता उनकी प्रेजीडियम करती है।"[1] प्रेज़ीडियम सोवियत संघ की एक अद्वितीय संस्था है। संविधान के अनुसार इसे राज्य शक्ति की सर्वोच्च संस्था" "Higher organs of State Power" कहा जाता है, और इसे विशाल औपचारिक तथा वास्तविक कार्यकारणी, विधायनी, अन्तर्राष्ट्रीय, सैनिक तथा न्यायिक शक्तियें प्राप्त हैं। प्रो० एसपेचोरियन (Aspaturian) के कथनानुसार "यह एक बहुमुखी राज्य अध्यक्ष के रूप में सोवियत संघ में काम करती है, पश्चिम में बहुत हद तक इस का प्रतिरूप स्विस संघीय परिषद् है, इसके अतिरिक्त, यह एक विशिष्ट सोवियत संस्था है और दल के सामूहिक नेतृत्व और उत्तरदायित्व सिद्धान्त का प्रतिपादन करती है।"[2]

संगठन (Organisation) :—प्रेज़ीडियम (Presidium) वास्तव में सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत की एक समिति या आन्तरिक संस्था (inner body) है। संविधान के अनुच्छेद 43 के अनुसार "सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत अपने पहले अधिवेशन में ही दोनों सदनों की संयुक्त बैठक में प्रेज़ीडियम का चुनाव करती है। प्रेज़ीडियम में एक प्रधान, जो सोवियत संघ के राष्ट्रपति (President) के रूप में काम करता है, 16 उप-प्रधान, एक सचिव तथा 15 अन्य साधारण सदस्य शामिल हैं। व्यवहार में इस संस्था की गिनती बदलती रही है इस का प्रधान सोवियत संघ का प्रधान होता है, उसके बाद उप-प्रधान यूनियन गणराज्य के प्रेजीडियम के प्रधान हैं। सन् 1958 से पहले उनकी गिनती 16 थी। परन्तु 1958 में कैरलो-फिनिश (Carelo Finnish) यूनियन गणराज्य को समाप्त कर दिया गया जिस पर प्रेज़ीडियम में उप-प्रधानों की गिनती 15 हो गई। प्रधान और उपप्रधान के बाद एक सचिव (secretary) होता है जो साधारणतः सर्वोच्च सोवियत में प्रेज़ीडियम का प्रतिनिधि और प्रवक्ता होता है। सचिव इस प्रकार प्रेज़ीडियम का महत्त्वपूर्ण सदस्य होता है। इन अधिकारियों के अतिरिक्त कुछ और साधारण सदस्य होते हैं, सन् 1946 से पहले इनकी संख्या 24 थी सन् 1958 में इनकी संख्या 16 हो गई और अक्तूबर 1966 में इनकी संख्या 20 तक बढ़ा दी गई।"[3] ये साधारण सदस्य सर्वोच्च सोवियत के प्रतिनिधि होते हैं और प्रो० स्कॉट (scott) के अनुसार "उनमें हमेशा दल की केन्द्रीय संस्था के मुख्य नेता प्रतिनिधि दल के क्षेत्रीय प्रथम सचिवों का प्रतिनिधि या सेनाओं के प्रतिनिधि तथा अन्य प्रतिनिधि शामिल होते हैं। जो स्वायत्त इकाइयों, युवक

---

1. Scott, Derek, T.R. op. cit— p. 113
2. Vernon V Aspaturian : op. cit p. 578

"It functions as the collegial or Plural chief of state of the Soviet Union, whose closest counterpart in the west is the Swiss Federal Council otherwise, it is distinctively Soviet in Character and is an expression of the party principle of collective leadership and the responsibility."

3. Ibid p. 578.

और स्त्रियों के संघों का विज्ञान तथा शिक्षा का प्रतिनिधत्व करते हैं।"[1] इस तरह आज प्रेज़ीडियम में कुल 37 सदस्य हैं। इन में 15 उप-प्रधान एक सचिव और 20 साधारण सदस्य शामिल हैं।[2] प्रेज़ीडियम में रूसी साम्यवादी दल के प्रमुख नेता शामिल होते हैं। साम्यवादी दल का महासचिव भी इसका सदस्य होता है यह संस्था रूस के महान नेताओं तथा विशेषज्ञों की संस्था हैं और एक धुरे के अनुसार काम करती है जिसके इर्द-गिर्द समस्त सोवियत शासन प्रणाली घूमती है।

प्रेजीडियम साधारणत: उतनी देर तक चलती है जितनी देर तक सर्वोच्च सोवियत् कार्य करती है। इस प्रकार यदि सर्वोच्च सोवियत् को अवधि पूर्ण होने से पहले भंग न हो जाये तो जैसे सर्वोच्च सोवियत् 4 वर्ष के लिए चुनी जाती है वैसे ही प्रेज़ीडियम भी चार वर्ष तक काम करती है।

सभापति
(Chairman)

प्रो० एसपेचोरियन (Aspaturian) के मतानुसार "प्रेज़ीडियम का सभापति एक प्रमुख सदस्य होता है किन्तु सबसे अधिक शक्तिशाली या प्रभावशाली नहीं होता।" आज तक केवल 6 व्यक्तियों ने इस पद को सम्भाला है। पहला महान व्यक्ति साम्यवादी दल के पोलिटब्यूरो (Politburo) का सदस्य मिखेल कैलेनिन (Mikhail Kelinin) था जो 1919 से 1946 तक सभापति रहा। सन् 1946 के बाद शेवरनिक (Nikolai Shvernik) 1953 तक सभापति रहा। स्तालिन की मृत्यु के बाद इस पद का अधिकारी वारशिलोफ (Voroshilov) बना। सन् 1960 में बरेज़ीनोफ (Brezhnev) इस पद का चौथा अधिकारी बना। 1964 में मिकाया (Mikoyan) पांचवा सभापति चुना गया जो 1965 में इस पद से रिटायर हो गया और उसके स्थान पर वर्तमान सभापति पोडगोरनी (Podgorny) चुना गया।

प्रेज़ीडियम के सभापति को अक्सर सोवियत् संघ का प्रधान कहा जाता है जो संवैधानिक दृष्टि से उचित नहीं है। संविधान अनुसार उसकी शक्तियां प्रेज़ीडियम के अन्य सदस्यों से अधिक नहीं है। प्रेज़ीडियम के सभापति के कार्य अधिकतर औपचारिक होते हैं और इन कार्यों को करते हुए वह प्रेजीडियम के सामूहिक नाम के आधार पर ही काम करता है। उसकी स्थिति पश्चिमी देशों में या संसदीय प्रणाली में नाम मात्र राज्य अध्यक्ष के समान होती है। वह सर्वोच्च सोवियत् के अधिवेशनों का सभापति होता है। प्रेज़ीडियम के आदेशों तथा दूसरे कानूनों पर उसके हस्ताक्षर होते हैं। सर्वोच्च

---

1. Scott Derek. J.R. op. cit— p. 114.

"They always include a few of the leading figures of the party central organisation, a representation of the party regional first secretaries and of the armed forces others, often personally obscure, represent from time to time the autonomous units the youth and women's organisations Science and Learning.

2. Vernon V. Aspaturian. op. cit.——p. 578.
3. Vernon V. Aspaturian. op. cit—p.

सोवियत् द्वारा पास किये गये कानूनों पर भी उसी के हस्ताक्षर होते है। वह अन्य देशों में रूसी राजदूत तथा मंत्री भेजता है और रूस में अन्य देश के राजदूतों को मान्यता देता है। उसे क्षमादान देने का अधिकार भी प्राप्त है।

प्रेज़ीडियम की शक्तियां (Powers of Presidium)—कारपिंस्की (Karpinsky) के मतानुसार "अतः सोवियत् संघ की सर्वोच्च सोवियत् की प्रेजीडियम (अपनी शक्तियों के कारण) जो इसे प्रदान की गई है, सोवियत् संघ में राज्य शक्ति का सर्वोच्च तथा स्थाई अंग के रूप में काम करती है।"[1] संविधान का अनुच्छेद 49 विस्तार पूर्वक प्रेज़ीडियम की शक्तियों का वर्णन करता है। व्यवहार में इसकी शक्तियां और अधिक व्यापक हैं। प्रो. एसपेचोरियन (Aspaturian) के कथनानुसार "प्रेजीडियम, वस्तुतः, एक लगातार काम करने वाली विधानपालिका है और सर्वोच्च सोवियत् के अधिवेशनों के बीच के समय में इस संस्था की समस्त बहुरूपी शक्तियों का प्रयोग करती है।"[2]

1. वैधानिक शक्तियां (Legislative powers

अनुच्छेद 49 के अनुसार प्रेज़ीडियम की विधायी शक्तियां निम्नलिखित हैं :—

(i) प्रेज़ीडियम सर्वोच्च सोवियत् के साधारण तथा विशेष अधिवेशन बुलाती है।

(ii) अनुच्छेद 47 के अनुसार यदि सर्वोच्च सोवियत् के दोनों सदनों में मतभेद आ जाये तो प्रेज़ीडियम उसको विघटित करके नये चुनावों का आदेश देती है।

(iii) सर्वोच्च सोवियत् द्वारा पास किये गये प्रत्येक कानून पर प्रेज़ीडियम के प्रधान तथा सचिव के हस्ताक्षर ही उसे कानूनी मान्यता प्रदान करते हैं।

(iv) जब सर्वोच्च सोवियत् की बैठकें नहीं होती तो प्रेज़ीडियम अध्यादेश जारी कर सकती है जो सर्वोच्च सोवियत् के कानूनों की भांति ही लागू होते हैं। व्यवहार में एक वर्ष में जितने कानून सर्वोच्च सोवियत् पास करती है उसका बहुत बड़ा भाग प्रेज़ीडियम के आदेश ही होते हैं।

2. कार्यपालिका शक्तियां (Executive Powers)—प्रेजीडियम को विधायनी शक्तियों के अतिरिक्त विशाल कार्यपालिका शक्तियां भी प्राप्त हैं। जैसे इसकी विधायनी शक्तियां सर्वोच्च सोवियत् की शक्तियों के साथ चलती हैं, वैसे ही कार्यपालिका शक्तियों में इसका क्षेत्र सोवियत् संघ के मंत्रिमंडल के कार्य क्षेत्र से मिल जाता है। इसकी कार्यपालिका शक्तियां निम्नलिखित हैं :—

---

1. karpinsky V.— op. cit.— p. 86.

"Thus the Presidium of the Supreme Soviet of the U.S.S.R. by virtue of the powers granted to it is the highest permanently functioning organ of state power of the Soviet union."

2. Vernon V. Aspaturian— op, cit.— p. 579

"The Presidium is, in effect a working legislature and to all intents and purposes exercises the ertire spectrum of sta'e power during intervals between sessions of the Supreme Soviet.

(i) जब सर्वोच्च सोवियत् का अधिवेशन न हो रहा हो तो रूस का मंत्रिमंडल प्रेज़ीडियम के प्रति उत्तरदायी है। प्रेज़ीडियम मंत्रिमंडल के अध्यक्ष की सिफ़ारिश पर नये मन्त्री नियुक्त कर सकती है तथा नये मन्त्रालयों की स्थापना करके उन्हें मान्यता प्रदान करती है।

(ii) प्रेज़ीडियम नई प्रशासनिक एजेन्सियों को स्थापित करती है तथा उनके क्षेत्राधिकार को निश्चित करती है।

(iii) प्रेज़ीडियम सम्मान का स्रोत है। प्रेज़ीडियम सैनिक उपाधियां, सम्मान, समाजिक पद, पदक (Medals) तथा उच्च सम्मान की उपाधियां (Titles of honour) प्रदान करती है।

3. **विदेशी तथा सैनिक शक्तियां (Foreign & Military powers)**—प्रेज़ीडियम की विस्तृत विदेश तथा सैनिक सम्बन्धी शक्तियां भी प्राप्त हैं, जो निम्नलिखित हैं :—

(i) जब सर्वोच्च सोवियत् की बैठकें न हो रही हो तो प्रेज़ीडियम युद्ध की घोषणा कर सकती है।

(ii) विदेशी नीति में प्रेज़ीडियम ही रूस का नेतृत्व करती है।

(iii) प्रेज़ीडियम अन्य देशों में राजदूतों की नियुक्ति करती है उन्हें वापस बुला सकती है तथा अन्य देशों से आये राजदूतों को मान्यता प्रदान करती है।

(iv) प्रेज़ीडियम अन्य देशों के साथ सन्धियां कर सकती है तथा उन्हें भंग भी कर सकती है। वह अन्य देशों से रूस के सम्बन्धों को समाप्त कर सकती है।

(v) प्रेज़ीडियम सेना के मुख्य अधिकारियों की नियुक्ति करती है तथा उन्हें पद से हटा सकती है।

(vi) प्रेज़ीडियम मार्शल ला (Martial Law) की घोषणा कर सकती है।

4. **न्यायिक शक्तियां (Judicial Powers)**—प्रेज़ीडियम के पास बहुत सी न्यायिक शक्तियां भी हैं जो निम्नलिखित हैं—

(i) प्रेज़ीडियम अभियुक्तों को क्षमादान कर सकती है।

(ii) इसकी मुख्य न्यायिक शक्ति कानून की व्याख्या करना है जो अमेरिका में सर्वोच्च न्यायालय का अधिकार है। इस शक्ति के आधार पर प्रेज़ीडियम संविधान की व्याख्या करती है और यह देखती है कि सर्वोच्च सोवियत् तथा गणराज्यों के कानून संविधान अनुसार हैं कि नहीं। यदि वह किसी कानून या आदेश को संविधान विरोधी समझे तो उसे अवैध घोषित कर सकती है। प्रेज़ीडियम की यह शक्ति संघीय सरकार तथा संघीय गणराज्यों के कानूनों पर समान रूप से लागू होती है।

स्थिति
(Position)

प्रेज़ीडियम की विशाल विधायनी, कार्यपालिका तथा न्यायिक शक्तियां इस बात

सज़ा नहीं दी जा सकती जब तक कि न्यायालय इस बात का निर्णय न दे कि इसने कानून तोड़ा है और उसे सज़ा मिलनी चाहिए। इसी प्रकार अनुच्छेद 128 के अनुसार लोगों के घरों की स्वतन्त्रता तथा उनके पत्र व्यवहार को गोपनीयता को कानून द्वारा सुरक्षित किया जाता है।

11. **व्यक्तिगत सम्पत्ति का अधिकार** (Right to private property)—संविधान का अनुच्छेद 4, 8,9 तथा 10 व्यक्तिगत सम्पति के अधिकार का वर्णन करता है। इन अनुच्छेदों के अनुसार प्रत्येक किसान या कारीगर को कुछ या सीमित सम्पत्ति रखने का अधिकार प्राप्त है। प्रत्येक किसान या कारीगर अपने लिए छोटे फार्म रख सकता है जिन पर वह स्वयं काम करता हो। उसे अन्य कारीगरों को काम पर लगाने का अधिकार नहीं है। इसके अतिरिक्त सोवियत् कानून के अनुसार रूस का प्रत्येक नागरिक अपनी आमदनी तथा बचत, अपने घरों तथा आजीविका के लिए घरेलू साज़-समाज पर व्यक्तिगत अधिकार प्रदान करता है। कुछ सीमाओं के अन्दर एक व्यक्ति अपने वंश के लिए भी व्यक्तिगत सम्पत्ति छोड़ सकता है।

कर्त्तव्य
(Duties)

जहां एक ओर सोवियत् का संविधान नागरिकों को मौलिक अधिकार प्रदान करता है वहां पर इन अधिकारों के साथ-साथ उनके कर्त्तव्यों का भी वर्णन करता है। संविधान अनुसार एक नागरिक के निम्नलिखित मुख्य कर्त्तव्य हैं।

1. **संविधान का पालन** (Obedience of Constitution)—संविधान के अनुच्छेद 130 के अनुसार प्रत्येक नागरिक का यह कर्त्तव्य है कि वह सोवियत संघ के संविधान को मान्यता प्रदान करे, कानूनों का पालन करे, श्रम सम्बन्धी अनुशासन कायम रखे, ईमानदारी में सार्वजनिक कर्त्तव्यों का पालन करे और समाजवादी आदान-प्रदान के नियमों का पालन करे। जो नागरिक इन कर्त्तव्यों का पालन नहीं करता वह समाजवादी व्यवस्था का शत्रु है तथा उस के लिए रूस में कोई स्थान नहीं और न ही उसके लिए कोई अधिकार है।

2. **सार्वजनिक सम्पत्ति की रक्षा** (Safeguard of Public property)—संविधान के अनुच्छेद 131 के अनुसार प्रत्येक नागरिक का यह कर्त्तव्य है कि वह सार्वजनिक तथा समाजवादी सम्पत्ति की रक्षा करे जो कि समाजवादी व्यवस्था का आधार है। जो व्यक्ति सार्वजनिक या समाजवादी सम्पत्ति को हानि पहुंचाता है वह व्यक्ति लोगों का शत्रु है और दंड भोगने के योग्य है।

(3) **सैनिक सेवा** (Military service) :—संविधान के अनुच्छेद 132 के अनुसार सैनिक सेवा एक कानून है और सैनिक सेवा प्रत्येक रूसी नागरिक का सम्मानित कर्त्तव्य है। प्रत्येक नागरिक को विना किसी भेद-भाव के सैना में सेवा करनी

पड़ती है । सैना का संगठन रूस में, सार्वजनिक सैनिक सेवा कानून (Universal Military service law, 1939) के आधार पर किया जाता है ।

4. **देश रक्षा** (Defence of Country) :—संविधान के अनुच्छेद 133 के अनुसार देश की सेवा करना रूसी नागरिकों का पवित्र कर्त्तव्य है देश के साथ विद्रोह, दुश्मन के साथ मिलना, सैनिक शक्ति को हानि पहुंचना या जासूसी करना सबसे बड़ा अपराध है और कानून इन अपराधों के लिए कठोरता से दंड देता है । इस प्रकार समाजवादी देश की रक्षा करना रूस के प्रत्येक नागरिक का कर्त्तव्य माना गया है और देश द्रोह के लिए मृत्यु दंड तक दिया जाता है ।

समीक्षा (Comments) :—सोवियत् संघ में नागरिकों के मौलिक अधिकारों की समीक्षा आसान नहीं है, क्योंकि सोवियत् संघ में लोगों का जीवन हमारे जीवन से भिन्न है । रूस में, जैसे, सब को कार्य करने के अधिकार प्राप्त हैं, परन्तु कोई व्यक्ति हमारे देश की तरह अपनी स्वेच्छा से कोई काम नहीं कर सकता । सरकार ही, रूस में, यह निश्चित करती है कि अमुक व्यक्ति क्या काम करेगा । इस प्रकार विद्या, तथा सांस्कृतिक अधिकारों के सम्बन्ध में भी सरकार का नियन्त्रण काफी है, और जब इस बात को ध्यान में रखा जाये कि रूस में सभी व्यक्ति (expression) के साधनों पर रूस की सरकार और दल का पूरा नियन्त्रण है, तो छापेखाने, बोलने, लिखने की स्वतन्त्रता बहुत सीमित हो जाती है। इस प्रकार रूस में धर्म और घूमने फिरने की आज़ादी पर सरकार का नियन्त्रण मौजूद है । रूस पुलिस को भी अधिक शक्तियां प्राप्त हैं, और वह साम्यवादी विरोधी विचारों और कार्यों के लिये भी मनुष्य को पकड़ सकते हैं और ऐसे अभियोगों के लिये कठोर दण्ड देते हैं ।

किन्तु इसमें कोई सन्देह नहीं है कि स्तालिन (Stalin) के समय से आज रूस में अधिक उदार वातावरण है और लोगों को बहुत सुविधायें प्राप्त हैं । वहां बेकारी नहीं है । सभी लोग शिक्षित हैं और उन्हें सार्वजनिक सेवाएं भी उपलब्ध है । परन्तु रूस के लोगों को इन स्वतन्त्रताओं का प्रयोग पश्चिमी दृष्टिकोण या व्यवहार में पूर्णतय: प्राप्त नहीं है ।

Questions

1. Describe the salient features of the Constitution of U.S.S.R.
2. "The Constitution of U.S.S.R. is unique and makes a serious departure from other Constitutions of the world" Discuss and explain.
3. Do you agree with the view that the Soviet Union is not a true federation. Give reasons for your answer.
4. "Soviet union is said to be the federation of federations." Justify the statement.
5. Is the Constitution of Soviet Russia rigid or flexible ? Give reasons for your answer.
6. Critically examine the nature of fundamental Rights in U.S.S.R.
7. "Charter of Fundamental Rights is the unique one." Discuss.
8. Mention the Constituent units that Constitutes the union of Soviet Socialst Republics and show how they are constitutionally related to the Central Government of U.S.S.R.

3

संघीय सरकार
(FEDERAL GOVERNMENT

सुप्रीम सोवियत, प्रेजीडियम, मन्त्रिमंडल, न्यायपालिका
(Supreme Soviet, Residium, Cabinet, Judiciary)

सर्वोच्च सोवियत
(Supreme Soviet)

सोवियत् संविधान के अनुच्छेद 30 के अनुसार "सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत् राज्य की सर्वोच्च संस्था है।" इसका अर्थ यह है कि सोवियत् संघ (U.S.S.R) की सभी संवैधानिक शक्तियां सर्वोच्च सोवियत् में निहित हैं। सर्वोच्च सोवियत्, अमेरिका की कांग्रेस तथा इंगलैंड की संसद की तरह द्वि-सदनीय (Bi-cameral) विधान पालिका की तरह है। पहले सदन को संघीय सोवियत (Soviet of the Union) तथा दूसरे सदन को राष्ट्रीयताओं की सोवियत् (Soviet of Nationalities) कहा जाता है। संसार के अन्य देशों की विधान पालिका और सोवियत् संघ की सर्वोच्च सोवियत् में एक मुख्य अन्तर यह कि सर्वोच्च सोवियत् के दोनों सदनों को चार वर्ष के लिए जनता या राष्ट्रीयताएं चुनती है। भारत या अमेरिका की विधानपाकिलाओं में दूसरा सदन (Senate, Rajya Sabha) स्थायी है; अर्थात 1/3 सदस्य हर दो वर्ष के बाद फिर चुने जाते हैं। इस प्रकार इनका पूर्ण विघटन कभी नहीं होता। परन्तु सोवियत्संघ में दूसरा सदन-राष्ट्रीयताओं की सोवियत्—प्रथम सदन की भांति केवल चार वर्ष के लिए चुनी जाती है।

संगठन (Organisation)—सर्वोच्च सोवियत् के दोनों सदनों को समान संवैधानिक अधिकार प्राप्त हैं। परन्तु प्रथा अनुसार संघीय सोवियत् को रूस में अधिक मान दिया जाता है। संघीय सोवियत (Soviet of the Union) में 300000

व्यक्तियों पर एक प्रतिनिधि (Deputy) एक-सदस्यी-निर्वाचन क्षेत्र प्रणाली (Single member districts) द्वारा चुना जाता है । साधारणतः इस सदन में, प्रो० एसपेचोरियन (Aspaturian) के अनुसार "राष्ट्रीयताओं की सोवियत् की अपेक्षा साम्यवादी दल तथा सरकार के प्रमुख नेता या अधिकारी अधिक मात्रा में चुने जाते हैं।"[1]

राष्ट्रीयताओं की सोवियत् का चुनाव राष्ट्रीयताओं (Nationality units) के आधार पर होता है और इसमें प्रत्येक राष्ट्रीय इकाई को समान प्रतिनिधित्व मिलता है। जैसे 1966 से प्रत्येक यूनियन गणराज्य (Union Republics) को 32 प्रतिनिधि चुनने का अधिकार है, इसी तरह प्रत्येक स्वायत्त गणराज्य (Autonomous Republic) 11, स्वायत्त क्षेत्र (Autonomous oblasts) 5, तथा राष्ट्रीय क्षेत्र (National Okrugs) को 1 प्रतिनिधि चुनने का अधिकार है। इस प्रकार प्रो० एसपेचोरियन (Aspaturian) सच ही कहता है "सोवियत् राष्ट्रीयताओं की सोवियत् एक संघीय अथवा बहुजातीय सदन है।"[2]

सोवियत् संघ की सर्वोच्च सोवियत् संसार की सबसे बड़ी विधानपालिका है। सन् 1966 के चुनाव में 1517 प्रतिनिधि इस के लिए चुने गये जिनमें 767 सदस्य संघीय सोवियत् और 750 सदस्य राष्ट्रीयताओं की सोवियत् के लिए चुने गये। प्रथम 1937 के चुनावों में दोनों सदनों के लगभग समान प्रतिनिधि चुने गये थे—संघीय सोवियत् 569 तथा राष्ट्रीयताओं की सोवियत् के 574 चुने गये थे। परन्तु बाद में जनसंख्या के बढ़ जाने के कारण संघीय सोवियत् की सदस्य संख्या बढ़ने लगी। सन् 1954,58 तथा 1962 निर्वाचन में संघीय सोवियत् की सदस्य संख्या 708, 738 तथा 791 हो गई। जबकि राष्ट्रीयताओं की सोवियत् की सदस्य संख्या कम होकर 639, 640 तथा 652 रह गई। परन्तु 1966 के चुनावों से पहले दोनों सदनों की सदस्य संख्या को फिर प्रारम्भिक सोवियत् की भांति समान कर दिया गया और इस अन्तर को पूरा करने के लिए ही 15 यूनियन गणराज्यों को राष्ट्रीयताओं की सोवियत् के लिए प्रतिनिधि चुनने की संख्या को 25 से बढ़ाकर 32 कर दिया गया। जिसके फलस्वरूप राष्ट्रीयताओं की सोवियत् के 105 सदस्य और बढ़ गये—इस प्रकार वर्तमान सदनों की सदस्य संख्या, 767 और 750 लगभग बराबर हो गई है।

निर्वाचन (Election)—सोवियत् संविधान अनुसार सर्वोच्च सोवियत् के चुनाव हर चार वर्ष बाद होते हैं। इन निर्वाचनों में प्रत्येक सोवियत् नागरिक जिस की आयु

1. Vernon V. Aspaturian op. cit p 574.
"As a rule, the Soviet of the union include among its deputies a larger proportion of high party and state officials then does the soviet of Nationalities."

2. ibid— p. 574.
"The Soviet of Nationalities is thus both federal and multinational."

18 वर्ष या उससे ऊपर है, बिना जाति, वंश, रंग, धर्म, लिंग के भेदभाव के मत दे सकता है। और 23 वर्ष या उससे ऊपर की आयु का सोवियत् नागरिक सर्वोच्च सोवियत के किसी सदन का सदस्य चुन जा सकता है। निर्वाचन के लिए पूर्ण सोवियत् राज्य को लगभग बराबर निर्वाचन क्षेत्रों में बांटा जाता है और मतदाताओं की सूची बनाने का कार्य स्थानीय संस्थाओं को सौंपा जाता है। सोवियत् संघ में केवल साम्यवादी दल को ही मान्यता दी गई है किन्तु इस पर भी अनुच्छेद 141 के अनुसार मजदूरों की संस्थाओं, ट्रेड यूनियनों, सांस्कृतिक संस्थाओं तथा सहकारी सभाओं को भी सर्वोच्च सोवियत के लिए उम्मीदवारों को मनोनीत करने का अधिकार है। इस प्रकार सर्वोच्च सोवियत् के सभी उम्मीदवार साम्यवादी दल के सदस्य नहीं होते। लेकिन जुलियन टाउस्टर (Julian Towster) के अनुसार यह केवल एक औपचारिकता है क्योंकि जो सदस्य साम्यवादी दल के नहीं होते उनके लिए आवश्यक है कि "वे लेनिन, स्तालिन के सिद्धान्तो के समर्थक हों।"[1] इस प्रकार चुनाव में मतदाताओं के सामने कोई चोयस (Choice) नहीं होती। सोवियत् संघ की सर्वोच्च सोवियत् में साम्यवादी दल के सदस्यों की गिनती बहुत अधिक होती है और गैर साम्यवादी सदस्य अक्सर अपने व्यवसायों में प्रमुख कार्यकर्त्ता होते हैं। 1966 के चुनाव के बाद साम्यवादी दल के 1517 में से 1141 या 75·2% प्रतिनिधि चुने गये। एक और विशेषता यह है कि सर्वोच्च सोवियत् में स्त्रियों की संख्या इस समय 425 या 28% है। व्यवसाओं के अनुसार सदस्यों को यदि बांटा जाये तो सर्वोच्च सोवियत् के 60.2%(913) व्यक्ति विद्वान (Intelligentsia), सांस्कृतिक सदस्यों की संख्या 10%(152), सैना 3.7% (56), श्रमिक 26.8% (406) तथा सहकारी किसान 11.7%(177) है। इस प्रकार सोवियत् संघ में अन्य विधानपालिकाओं के मुकाबले मे व्यवसाओं का प्रतिनिधित्व अधिक अच्छा है।

सदनों का आन्तरिक संगठन (Inner organisation of house)—प्रत्येक सदन अपने कार्य को चलाने के लिए कुछ अधिकारियों तथा स्थायी आयोगों का निर्माण करता है। सबसे पहले दोनों सदन एक एक कौंसल आफ एल्डरज (Soviet Stareishin) को चुनते हैं जो अक्सर ज्येष्ठता (Seniority) के नियम अनुसार चुने जाते हैं। इन कौंसलों का मुख्य कार्य सदनों के संगठन, कार्य प्रणाली तथा एजेंडे को निश्चित करना होता है। प्रत्येक सदन फिर अपना एक सभापति (Chairman) और चार उपसभापति (vice-chairman) चुनते हैं जो सदनों की बैठकों की अध्यक्षता सम्भालते हैं और सदन की अपनी छोटी प्रेज़ीडियम बनाते हैं। इसके अतिरिक्त प्रत्येक सदन निम्नलिखित आयोगों (Comminions) को चुनता है। जिनकी सदस्य संख्या साथ ही दी गई है। इन आयोगों के अमेरिका तथा जापान की विधानपालिका की समिति (Committee) की भांति, अपने अपने नाम होते हैं :—

1. Towster, Julian: "Political power in the U.S.S.R." p. 193 "who are devoted to the cause of Lenin—Stalin".

(1) प्रमाण पत्र निरीक्षक आयोग (Credentials Commission) =21 सदस्य
(2) योजना तथा बजट आयोग (Planning and Budget) =51 सदस्य
(3) उद्योग तथा यातायात आयोग (Industry and Transport) =41 "
(4) कृषि उद्योग आयोग (Agriculture) =41 "
(5) निर्माण तथा भवन समान आयोग (Construction and Building)=31 "
(6) सार्वजनिक स्वास्थ्य तथा सुरक्षा आयोग (Public health and Social Security) =31 "
(7) विद्या, विज्ञान तथा सांस्कृतिक आयोग (Education, Science Culture) =31 "
(8) व्यापार तथा दैनिक सेवाएं आयोग (Trade and everyday and Services) =31 "
(9) विकास का प्रस्ताव आयोग (Legislative Proposal) =31 "
(10) विदेशी मामलों का आयोग (Foreign affairs) =31 "

विशेषाधिकार तथा वेतन (Privileges and salary)—संसार की अन्य विधान पालिकाओं के सदस्यों की भांति सर्वोच्च सोवियत के सदस्यों को भी कुछ विशेषाधिकार प्राप्त हैं (i) सर्वोच्च सोवियत् के प्रत्येक सदस्य को रेल या जलमार्ग द्वारा समस्त रूप में नि:शुल्क यात्रा करने का अधिकार है। (ii) अधिवेशन काल में न तो उन्हें वन्दी वनाया जा सकता है और न ही उन पर कोई मुकद्दमा चलाया जा सकता है। यदि अधिवेशन न भी हो रहा हो तो प्रतिनिधि को बंदी बनाने के लिए प्रेजीडियम से आज्ञा लेनी पड़ती है। (iii) प्रत्येक सदस्य मंत्रियों से सूचना प्राप्त करने का अधिकार रखता है। (iv) अधिवेशन के दिनों में उनके लिए रहने का तथा मनोरंजन का प्रबन्ध किया जाता हैं। प्रत्येक सदस्य को 3000 रुबल प्रति मास वेतन प्राप्त होता है और इसके साथ अधिवेशन के दिनों में उन्हें 150 रुबल प्रति दिन भत्ता भी मिलता है।

रूस में सर्वोच्च सोवियत् के प्रतिनिधियों के कुछ विशेष उत्तरदायित्व भी हैं। जैसे मतदाताओं के साथ घनिष्ट सम्बन्ध बनाये रखना। इस कर्त्तव्य को पूरा करने के लिए वे मतदाताओं से मिलते है तथा फैक्टरियों तथा फर्मों का दौरा करते हैं। प्रत्येक सदस्य का यह भी उत्तरदायित्व है कि वह अपने निर्वाचन क्षेत्र की दशा सम्बन्धी सूचना सर्वोच्च सोवियत को प्रदान करे। उसका मुख्य कर्त्तव्य मतदाताओं का विश्वास प्राप्त करना है क्योंकि मतदाताओं को उन्हें वापिस बुलाने का अधिकार (Power of Recall) प्राप्त है। यदि वे अपने मतदाताओं का विश्वास खो दे तो मतदाता उन्हें वापस बुला सकते हैं।

अधिवेशन (Sessions)—संविधान अनुसार सर्वोच्च सोवियत् के साधारणतः वर्ष में दो अधिवेशन बुलाये जाते हैं। परन्तु यदि प्रेजीडियम उचित समझे तो इसके विशेष अधिवेशनों को भी बुला सकती है। किन्तु व्यवहार में सर्वोच्च सोवियत् का

1955 तक एक ही अधिवेशन बुलाया जाता था। 1946—1954 तक सोवियत् संघ की यह सर्वोच्च संस्था केवल 45 दिनों के लिए बुलाई गई। इसका सबसे लम्बा अधिवेशन 7 दिनों तक चला और सबसे छोटा अधिवेशन स्तालिन के मृत्यु के बाद संविधान तथा व्यवहार में परिवर्तनों की स्वीकृति के लिए, केवल 67 मिन्ट तक चला। परन्तु 1955 के बाद यह कोशिश की जा रही है कि इसके अधिवेशनों को अधिक समय तक बुलाया जाये। पांचवी सुप्रीम सोवियत् के 1958 में दो अधिवेशन 27 से 31 मार्च और 21 से 25 दिसम्बर तक बुलाये गये। 1962 में यह अधिवेशन 23 से 25 अप्रैल और 10-13 दिसम्बर तक बुलाया गया। इसी प्रकार 1963 में 16-18 दिसम्बर तक एक और 1964 में 9-11 दिसम्बर तक इसके अधिवेशन बुलाये गये। इन अधिवेशनों के इस प्रकार बुलाये जाने के महत्व के बारे में सोवियत लेखक एम. पी० केरेवा तथा फिजीकिन (M. P. Kareva and G. I. Fedgkin) कहते हैं "ये सोवियत् संघ की सर्वोच्च सोवियत की एक मुख्य विशेषता है... और यह साबित करती है कि (सर्वोच्च सोवियत्) केवल एक कानून स्वीकृति प्रदान करने वाली संस्था ही नहीं बल्कि इस बात का भी ध्यान रखती है कि कानून ठीक प्रकार से लागू हो रहे हैं कि नहीं।"[1] छोटे अधिवेशनों के पक्ष में वे कहते हैं कि सर्वोच्च सोवियत् पूंजीवादी संस्थाओं की तरह लम्बे अधिवेशन नहीं बुलाती "इसके फलस्वरूप प्रतिनिधि, चुनाव के बाद भी, राष्ट्रीय अर्थ व्यवस्था में योगदान दे सकते है।"[1] और उन्हें बहुत देर तक इस सभा में भाग लेने के लिए अपने दैनिक जीवन के कर्त्तव्यों से अलग नहीं रहना पड़ता।

सोवियत संघ में दोनों सदनों के अधिवेशन एक साथ ही बुलाये जाते हैं और एक साथ ही भंग होते हैं। सदन अलग-अलग बैठते हैं और इकट्ठे भी बैठ सकते हैं (Joint sessions)। साधारणत: वे इकट्ठे ही काम करते हैं। दोनों का ऐजेंडा भी एक समान होता है।[2]

---

1. M. P. Kareva and G. I. Fedjibin. (quoted by Scott on Page 101)

2. A vernon, V Aspaturain, op. cit— p. 574
   (i) Slection of the credentials, Committee.
   (ii) Election or standing committee.
   (iii) Ratification of decrees of the Presidium of the U. S. S. R. supreme soviet
   (iv) Selection of the Presidium of the U. S. S.R. Supreme Soviet.
   (v) Report on negotiations in Geneva.
   (vi) Formation of the U. S. S. R. Government and the U. S. S. R. Coiucil of ministers.
   (vii) Selection of the U. S. S. R. Supreme Court.
   (viii) Working out of the draft of the new U. S. S. R constitution (quoted in Pravda, April 24. 1962.)

कार्यविधि (Procedure) :—प्रो० एसपेचोरियन (Aspaturian) के कथनानुसार सर्वोच्च सोवियत "एक विचार करने वाली संस्था नहीं है......न ही यह कोई वाद-विवाद करने वाली सभा है......न ही यह कोई नीति निर्धाण करती है। उसका मुख्य कार्य केवल एक श्रोता परिषद (Listening assembly) के समान है अधिकतर इसका कार्य मंत्रियों द्वारा तैयार की हुई विभिन्न सरकारी नीतिओं के सम्बन्ध में रिर्पोटस को सुनना ही होता है।"[1] विवाद की स्थिति के विषय में प्रो० स्कॉट (Scott) भी कहता है "विवाद में भाग लेने वाले लोगों की गिनती बहुत कम होती है और जो भाषण दिये जाते हैं उनमें बहुत कम मतभेद होता है।"[2] इस स्थिति का अनुमान इससे भी लगाया जा सकता है कि आज तक सर्वोच्च सोवियत में किसी भी नीति पर कोई मतभेद प्रकट नहीं किया गया है और न ही कोई व्यक्ति अनुपस्थित हुआ है। साधारण कानूनों में भी कई बार केवल आयोग बड़े मामूली से संशोधन ही करता है। परन्तु इससे अलग सब कुछ सर्वोच्च सोवियत में सर्व सम्मति से ही पास हो जाता है। इस स्थिति को वांशिसकी (Vyshinshy) भी स्वीकार करता है। परन्तु वह इसके पक्ष में कहता है "सर्वोच्च सोवियत का प्रतिनिधि राजनैतिक को अपना धर्म नहीं समझता और न ही वह अपने आपको विधायक (legislator) समझता है वह समाजवादी उत्पादन, विज्ञान इत्यादि से सम्बन्ध रखने वाला एक अनुभवी व्यक्ति है और समाजवाद का उग्र समर्थक है।"[3] इसलिए उसे पूंजीवादी देशों के प्रतिनिधियों की तरह धुआंधार भाषण देने की कोई आवश्यकता नहीं होती।

शक्तियां (Powers and Functions) :—सर्वोच्च सोवियत, सोवियत संघ (U. S. S R.) की सर्वोच्च विधानपालिका तथा संस्था है। सोवियत संविधान पृथककरण के सिद्धान्त को स्वीकार नहीं करता और इसे केवल एक बुंजवा (Bourgeoisie) या पूंजीवाद सिद्धान्त मानता है। इसलिए सर्वोच्च सोवियत की शक्तियों में विधानपालिका, कार्यपालिका तथा न्यायिक शक्तियां मिली जुली हैं।

(1) विधायक शक्ति (Legislative power) :—संविधान के अनुच्छेद 32 के अनुसार सोवियत संघ की पूर्ण विधायिक शक्तियें सर्वोच्च सोवियत के पास हैं।

---

1. Vernon V. Aspaturian . op. cit ———p. 573

"The Sup eme Soviet is not a deleorating body :— Nor is it a debating assembly— It functions erentially as a listening assembly."

2. Scott, Derek. J. K. op. cit—— p. 105.

"Participation in debate is relatively poor. and the speeches never give any indication of difference of opinion."

3. Vyshinsky Andrew. op. cit —p. 353.

"A deputy of the Supreme Soviet is no professional politician or legislature . He is a person connected with Socialist production, Science and so forth— man of lively experience and work. a champion of socialism."

अर्थात् सर्वोच्च सोवियत संघ में देश के लिए कानूनों को पास करती है या उनमें सुधार कर सकती है अथवा पुराने कानूनों को समाप्त कर सकती है। परन्तु व्यवहार में कानून बनाने का मुख्य कार्य प्रेज़ीडियम के हाथ में होता है। प्रेज़ीडियम ऐसे आदेश जारी करती है जिन को सर्वोच्च सोवियत बाद में कानून का रूप दे देती है। सर्वोच्च सोवियत द्वारा बनाये गये कानूनों को सोवियत न्यायालय अमेरिका के न्यायालयों की तरह अवैध घोषित नहीं कर सकते।

2. **संशोधन की शक्ति (Power of amendment)** :—संविधान के अनुच्छेद 146 के अनुसार संविधान में संशोधन करने का अधिकार सर्वोच्च सोवियत को प्रदान किया गया है। इस अनुच्छेद के अनुसार यदि कोई भी संशोधन सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनों में 2/3 बहुमत से पास हो जाये तो वह संविधान का भाग बन जाता है। परन्तु प्रो० स्कॉट (Scott) के कथनानुसार "साधारणतः संशोधन पहले लागू होता है और सर्वोच्च सोवियत उसका बाद में अनुमोदन करती है।"[1] जैसे संविधान के अनुच्छेद 121 के विरुद्ध 1940 में उच्च शिक्षा के लिए फीस लागू की गई तथा और क्षेत्रों में भी लगातार परिवर्तन किये गये। फरवरी 1944 में यूनियन गणराज्यों को विदेशों के साथ सम्पर्क रखने तथा स्वतन्त्र प्रतिरक्षा विभाग बनाने का अधिकार दिया गया। सन् 1945 में इसी तरह सर्वोच्च के सदस्यों की आयु को बढ़ा दिया। परन्तु इन सब परिवर्तनों को फरवरी 1947 में एक संवैधानिक संशोधन के रूप में पास किया गया।

3. **संवैधानिक शक्तियां (Constitutional powers)** :—सोवियत संविधान अनुसार, संयुक्त राज्य अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय की तरह, रूसी न्यायालयों को संविधान की व्याख्या करने का कोई अधिकार प्राप्त नहीं है। इसलिए यह कार्य सर्वोच्च सोवियत की चुनी हुई प्रेजीडियम ही करती है। सर्वोच्च सोवियत संविधान की रक्षक है, और इसका यह अधिकार है कि यह इस बात का ध्यान रखे कि यूनियन गणराज्यों के संविधान संघीय संविधान तथा कानूनों के अनुकूल हों। यह किसी नये गणराज्य को रूसी संघ में शामिल कर सकती है तथा यूनियन गणराज्यों के क्षेत्र तथा सीमाओं को भी बदल सकती है या किसी स्वायत्त गणराज्य को यूनियन गणराज्य में बदल सकती है।

---

1. Scott, Derek, J.R. op. cit———p. 86.
"Amendment of the constitution is in fact by the ordinary procedure for legislation——a vote in each house of the supreme soviet separately."

4. आर्थिक शक्तियां (Economic powers) :—सर्वोच्च सोवियत कोविशाल सोवियत आर्थिक या वित्तीय शक्तियां प्राप्त हैं जिनमें सोवियत संघ तथा यूनियन गणराज्य के सांझे बजट को पास करना, राष्ट्रीय आर्थिक योजना (National Economic Plan) को मान्यता देना, प्राकृतिक साधनों, बैंकों, उद्योगों, बीमा तथा रूसी अनेकों वित्तीय संस्थाओं पर नियन्त्रण रखना है। इनमें वे सब कार्य शामिल होते हैं जो समस्त सोवियत संघ के आर्थिक ढांचे की व्यवस्था में योगदान देते हैं।

5. कार्यपालिका शक्तियां (Executive powers) :—सर्वोच्च सोवियत को व्यापक, कार्यपालिका तथा नियुक्ति की शक्तियें प्राप्त हैं। अनुच्छेद 48 के अनुसार सर्वोच्च सोवियत रूस की बहुत महत्त्वपूर्ण संस्था प्रेज़ीडियम को चुनती है। इसी तरह अनुच्छेद 70 के अनुसार सर्वोच्च सोवियत रूस के मन्त्रिमण्डल या सरकार की नियुक्त करती है जो देश की सर्वोच्च कार्यपालिका है। प्रेजीडियम तथा मन्त्रिमण्डल दोनों सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी हैं। अनुच्छेद 105 के अनुसार सर्वोच्च सोवियत सर्वोच्च न्यायालय तथा विशेष न्यायालयों के न्यायधीशों को 5 वर्ष के लिए चुनती है। इसके अतिरिक्त अनुच्छेद 114 के अनुसार सर्वोच्च सोवियत रूस के अद्वितिय न्यायिक अधिकारी प्रोक्यूरेटर जनरल (The Procurator General) को सात वर्ष के लिए नियुक्त करती है। इस प्रकार सर्वोच्च सोवियत इंगलैंड की संसद से भी अधिक कार्यपालिका तथा नियुक्तियों के अधिकारों का प्रयोग करती है।

6. विदेशी मामलों सम्बन्धी शक्तियां (Powers regarding Foreign affairs) :—संविधान के अनुच्छेद 14 (a) के अनुसार सर्वोच्च सोवियत अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में रूस का प्रतिनिधित्व करना, समझौते करना, उनका समर्थन है, उनको समाप्त करना तथा ऐसे नियमों का निर्माण करना जिसके अनुसार रूस के दूसरे देशों से सम्बन्धों को नियन्त्रित किया जा सके। सर्वोच्च सोवियत ही युद्ध तथा शांति के प्रश्न पर विचार कर सकती है तथा विदेशी व्यापार की व्यवस्था करने के लिए नियम बनाती है। इस प्रकार सर्वोच्च सोवियत अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में, रूस की एक मात्र प्रतिनिधि संस्था है।

7. शिक्षा और सार्वजनिक कल्याण (Education and welfare) :—सर्वोच्च सोवियत शिक्षा के मूलभूत आधारों को निश्चित करती तथा स्वास्थ्य रक्षा सम्बन्धी अनेकों नियम बनाती है। यह श्रमिकों के सम्बन्ध में निश्चित नियम तथा विधियों का निर्माण करती है ताकि श्रमिकों के हितों की रक्षा की जा सके।

स्थिति (Position) :—सोवियत लेखकों के अनुसार सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदन "एक समस्त-संघीय राज्यों की शक्ति की सर्वोच्च संस्था बनाते हैं तथा सोवियत समाजवादी गणराज्य संघ (U. S. S. R.) की सर्वोच्च सोवियत जनता की इच्छा की सम्पूर्ण अभिव्यक्ति है।"[1] उनके विचार में पश्चिमी

1. Karpinsky V. op. cit ——pp. 82-83

विधानपालिकाओं के मुकाबले में सर्वोच्च सोवियत रूस की जनता का उचित प्रतिनिधित्व करती है। इसमें सोवियत जनता के सभी व्यवसाओं के प्रतिनिधि और विद्वान शामिल होते हैं जो समाजवाद के आदर्श को सामने रखते हुए जनकल्याण तथा साम्यवादी समाज के निर्माण में योगदान देते हैं, और पूंजीवादी देशों की तरह वे किसी लाभ या कुर्सी के लिए अपने सिद्धान्तों को छोड़कर इधर उधर नहीं भागते।

परन्तु व्यवहार में सर्वोच्च सोवियत की शक्तियें संवैधानिक दृष्टि के मुकाबले में बहुत सीमित हैं। अर्थात संविधान भले ही सर्वोच्च सोवियत को देश की सर्वोच्च संस्था कहता है और उसे विशाल शक्तियें प्रदान करता है। परन्तु व्यवहार में सर्वोच्च सोवियत इन शक्तियों का प्रयोग नहीं करती। जब इस बात को ध्यान में रखा जाता है कि कितने थोड़े दिनों के लिए सर्वोच्च सोवियत एक वर्ष में काम करती है तो यह बात स्पष्ट हो जाती कि इस सभा का वास्तविक कार्य सभा में नहीं बल्कि कहीं और होता है या प्रेजीडियम तथा दल में होता है और सभा केवल उसको स्वीकृति प्रदान करती है। डा० फाईनर (Finer) सर्वोच्च सोवियत में साम्यवादी दल के अधिक बहुमत की चर्चा करते हुए कहते हैं कि यह जानते हुए कि साम्यवादी दल का आधार लोकतन्त्रात्मक केन्द्रवाद (Democratic centralism) है, और सोवियत संघ में प्रतिनिधि कानूनी तौर पर कोई गुट (factions) या सीमित भाईचारे (fractions) नहीं बना सकते। यह सिद्धान्त "सर्वोच्च सोवियत को "एक रबड़ की मुहर बना देते हैं।"[1]

प्रो एसपेचोरियन (Aspaturian) के मतानुसार भी सर्वोच्च सोवियत एक ऐसी संस्था है जो औपचारिक दृष्टि से लोकतन्त्र और कानून का प्रतीक है। यह दल की इच्छा को जनता द्वारा चुने हुए प्रतिनिधियों की समिति से कानून बना देती है... ...भले ही यह सोवियत संघ की सर्वोच्च संस्था है परन्तु रूस में वास्तविक शक्ति साम्यवादी दल ही है।"[2] इस सोवियत के प्रतिनिधियों की स्थिति भी बड़ी कमजोर है। वे नेताओं के साथ सम्पर्क बना कर अपने क्षेत्र के लोगों की इच्छा पूरी कर सकते हैं। प्रो० स्काट (Scott) एक प्रतिनिधि की बात चीत के बारे में एक बड़ी दिलचस्पी घटना बतलाता है। सोवियत के एक प्रतिनिधि ने मन्त्री से कहा कि उसने अपने

1. Finer, Herman. op. cit p. 801
" makes the Soviet a rubber stamp."

2. Vermon, V. Aspaturian. op. cit— d. 574.

"The Supreme Soviet is an institution that formally symbolizes democracy and legality. It transforms the will of the party into laws entacted by the representatives of the masses— Although it is the highest legal organ, the real source of Soviet power and legitimacy is the communist party."

मतदाताओं से सहायता के लिए लगभग 1000 प्रार्थना पत्र प्राप्त किये हैं। इस स्थिति में उनके लिए क्या कर सकता हूं तो उसे जवाब दिया गया "तुम अपने नगर की कार्यपालिका समिति में जाओ और यह घोषणा कर दो कि उनकी सिफारिशों को पूरा करने के लिए बजट में कोई पैसा नहीं है।"[1] सर्वोच्च सोवियत को वास्तविक कार्यों की चर्चा करते हुए टाऊस्टर जूलियन (Towster jullian) कहता है "इसका मुख्य कार्य या उद्देश्य केवल सरकार की नीतियों को समय-समय पर एक प्रतिनिधि सभा के रूप में प्रदान करना ही दिखाई देता है।"[2] इसमें कोई सन्देह नहीं कि सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत न हो तो पश्चिमी विधानपालिकाओं की तरह कानून पास करती है और न ही इसका सरकार की नीति बनाने में कोई हाथ होता है। इसी तरह प्रेजीडियम तथा मन्त्रीमण्डल का इसके प्रति उत्तरदायित्व भी निरर्थक है क्योंकि सर्वोच्च सोवियत में भारतीय या पश्चिमी विधानपालिका की तरह कोई विरोधी पक्ष नहीं होता जो सरकार की नीतियों की आलोचना कर सके। ऐसी स्थिति में उत्तरदायित्व केवल एक ढोंग मात्र बन जाता है। प्रो० न्यूमैन (Neumann) का मत है कि संविधान भले ही सर्वोच्च सोवियत को सर्वोच्च संस्था घोषित करता है जिसके पास पूर्ण वैधानिक शक्तियां हैं परन्तु एक ऐसी संस्था जो नीति का निर्णय न करती हो, जिसका वास्तव में नीति निर्धारण में कोई हाथ न हो, एक शक्तिशाली संस्था नहीं कहला सकती।"[3]

प्रेज़ीडियम
(Presidium)

सोवियत शासन प्रणाली में देश के प्रत्येक स्तर पर एक अन्दरूनी कार्यपालिका (inner body) या संस्था बनाने की 1917 की क्रांति से ही प्रथा चली आ रही है। इन संस्थाओं को अक्सर कार्यपालिका समितियां, प्रेज़ीडियम तथा ब्यूरो का नाम दिया जाता है। प्रेज़ीडियम तथा ब्यूरो (Bureaux) जर्मन तथा फ्रांसीसी नाम है जिनका अर्थ एक ऐसी संस्था से है जिसमें सभापति, उपसभापति, सैक्रेटरी तथा अन्य ऐसे व्यक्ति विधानपालिका द्वारा चुने जाते हैं जो विधानपालिका की अध्यक्षता तथा कार्य-विधि पर नियन्त्रण करते हैं। प्रो० स्कॉट (scott) के कथनानुसार 'सोवियत प्रणाली में प्रेज़ीडियम या ब्यूरो जमर्न तथा फ्रांसीसी प्रथानुसार काम नहीं करती। प्रेजीडियम

---

1. Scott, Derek. T.R. op. cit. p. 111

2, Towster, Jullian, "Political power in U. S. S. R," p, 263

"Its chief purpose appear to be peridoically or as occasion demands, lend the voice of approval of a representative body to governments policy,"

3, Neumann, R. G. Op. cit—— p. 599 (Ed. 1960)

"An institution does which does not determine policy, which in fact has no hand in the determination of policy, cannot easily be held to passess power."

सोवियत संघ में सर्वोच्च सोवियत की अध्यक्षता को नहीं सम्भालती और न ही नीचे के स्तरों पर सोवियत की अध्यक्षता उनकी प्रेजीडियम करती है।"[1] प्रेजीडियम सोवियत संघ की एक अद्वितीय संस्था है। संविधान के अनुसार इसे राज्य शक्ति की सर्वोच्च संस्था" "Higher organs of State Power" कहा जाता है, और इसे विशाल औपचारिक तथा वास्तविक कार्यकारणी, विधायनी, अन्तर्राष्ट्रीय, सैनिक तथा न्यायिक शक्तियें प्राप्त हैं। प्रो० एसपेचोरियन (Aspaturian) के कथानानुसार "यह एक बहुमुखी राज्य अध्यक्ष के रूप में सोवियत संघ में काम करती है, पश्चिम में बहुत हद तक इस का प्रतिरूप स्विस संघीय परिषद् है, इसके अतिरिक्त, यह एक विशिष्ट सोवियत संस्था है और दल के सामूहिक नेतृत्व और उत्तरदायित्व सिद्धान्त का प्रतिपादन करती है।"[2]

संगठन (Organisation) :—प्रेजीडियम (Presidium) वास्तव में सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत की एक समिति या आन्तरिक संस्था (inner body) है। संविधान के अनुच्छेद 48 के अनुसार "सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत अपने पहले अधिवेशन में ही दोनों सदनों की संयुक्त बैठक में प्रेजीडियम का चुनाव करती है। प्रेजीडियम में एक प्रधान, जो सोवियत संघ के राष्ट्रपति (President) के रूप में काम करता है, 16 उप-प्रधान, एक सचिव तथा 15 अन्य साधारण सदस्य शामिल हैं। व्यवहार में इस संस्था की गिनती बदलती रही है इस का प्रधान सोवियत संघ का प्रधान होता है, उसके बाद उप-प्रधान यूनियन गणराज्य के प्रेजीडियम के प्रधान हैं। सन् 1958 से पहले उनकी गिनती 16 थी। परन्तु 1958 में कैरलो-फिनिश (Carelo Finnish) यूनियन गणराज्य को समाप्त कर दिया गया जिस पर प्रेजीडियम में उप-प्रधानों की गिनती 15 हो गई। प्रधान और उपप्रधान के बाद एक सचिव (secretary) होता है जो साधारणतः सर्वोच्च सोवियत में प्रेजीडियम का प्रतिनिधि और प्रवक्ता होता है। सचिव इस प्रकार प्रेजीडियम का महत्त्वपूर्ण सदस्य होता है। इन अधिकारियों के अतिरिक्त कुछ और साधारण सदस्य होते हैं, सन् 1946 से पहले इनकी संख्या 24 थी सन् 1958 में इनकी संख्या 16 हो गई और अक्तूबर 1966 में इनकी संख्या 20 तक बढ़ा दी गई।"[3] ये साधारण सदस्य सर्वोच्च सोवियत के प्रतिनिधि होते हैं और प्रो० स्कॉट (scott) के अनुसार "उनमें हमेशा दल की केन्द्रीय संस्था के मुख्य नेता प्रतिनिधि दल के क्षेत्रीय प्रथम सचिवों का प्रतिनिधि या सेनाओं के प्रतिनिधि तथा अन्य प्रतिनिधि शामिल होते हैं। जो स्वायत इकाइयों, युवक

1. Scott, Derek, T.R. op. cit— p. 113
2. Vernon V Aspaturian : op. cit p. 578

"It functions as the collegial or Plural chief of state of the Soviet Union, whose closest counterpart in the west is the Swiss Federal Council otherwise, it is distinctively Soviet in Character and is an expression of the party principle of collective leadership and the responsibility."

3. Ibid p. 578.

और स्त्रियों के संघों का विज्ञान तथा शिक्षा का प्रतिनिधत्व करते हैं।"[1] इस तरह आज प्रेज़ीडियम में कुल 37 सदस्य हैं। इन में 15 उप-प्रधान एक सचिव और 20 साधारण सदस्य शामिल हैं।[2] प्रेज़ीडियम में रूसी साम्यवादी दल के प्रमुख नेता शामिल होते हैं। साम्यवादी दल का महासचिव भी इसका सदस्य होता है यह संस्था रूस के महान नेताओं तथा विशेषज्ञों की संस्था हैं और एक धुरे के अनुसार काम करती है जिसके इर्द-गिर्द समस्त सोवियत शासन प्रणाली घूमती है।

प्रेजीडियम साधारणत: उतनी देर तक चलती है जितनी देर तक सर्वोच्च सोवियत् कार्य करती है। इस प्रकार यदि सर्वोच्च सोवियत् को अवधि पूर्ण होने से पहले भंग न हो जाये तो जैसे सर्वोच्च सोवियत् 4 वर्ष के लिए चुनी जाती है वैसे ही प्रेज़ीडियम भी चार वर्ष तक काम करती है।

सभापति
(Chairman)

प्रो० एसपेचोरियन (Aspaturian) के मतानुसार **"प्रेज़ीडियम का सभापति एक प्रमुख सदस्य होता है किन्तु सबसे अधिक शक्तिशाली या प्रभावशाली नहीं होता।"** आज तक केवल 6 व्यक्तियों ने इस पद को सम्भाला है। पहला महान व्यक्ति साम्यवादी दल के पोलिटब्यूरो (Politburo) का सदस्य मिखेल कैलेनिन (Mikhail Kelinin) था जो 1919 से 1946 तक सभापति रहा। सन् 1946 के बाद शेवरनिक (Nikolai Shvernik) 1953 तक सभापति रहा। स्तालिन की मृत्यु के बाद इस पद का अधिकारी वारशिलोफ (Voroshilov) बना। सन् 1960 में बरेज़ीनोफ (Brezhnev) इस पद का चौथा अधिकारी बना। 1964 में मिकाया (Mikoyan) पांचवा सभापति चुना गया जो 1965 में इस पद से रिटायर हो गया और उसके स्थान पर वर्तमान सभापति पोडगोरनी (Podgorny) चुना गया।

प्रेज़ीडियम के सभापति को अक्सर सोवियत् संघ का प्रधान कहा जाता है जो संवैधानिक दृष्टि से उचित नहीं है। संविधान अनुसार उसकी शक्तियां प्रेज़ीडियम के अन्य सदस्यों से अधिक नहीं है। प्रेज़ीडियम के सभापति के कार्य अधिकतर औपचारिक होते हैं और इन कार्यों को करते हुए वह प्रेज़ीडियम के सामूहिक नाम के आधार पर ही काम करता है। उसकी स्थिति पश्चिमी देशों में या संसदीय प्रणाली में नाम मात्र राज्य अध्यक्ष के समान होती है। वह सर्वोच्च सोवियत् के अधिवेशनों का सभापति होता है। प्रेज़ीडियम के आदेशों तथा दूसरे कानूनों पर उसके हस्ताक्षर होते हैं। सर्वोच्च

1. Scott Derek. J.R. op. cit— p. 114.

"They always include a few of the leading figures of the party central organisation, a representation of the party regional first secretaries and of the armed forces others, often personally obscure, represent from time to time the autonomous units the youth and women's organisations Science and Learning.

2. Vernon V. Aspaturian. op. cit.——p. 578.

3. Vernon V. Aspaturian. op. cit—p.

सोवियत् द्वारा पास किये गये कानूनों पर भी उसी के हस्ताक्षर होते है । वह अन्य देशों में रूसी राजदूत तथा मंत्री भेजता है और रूस में अन्य देश के राजदूतों को मान्यता देता है । उसे क्षमादान देने का अधिकार भी प्राप्त है ।

प्रेजीडियम की शक्तियां (Powers of Presidium)—कारपिंस्की (Karpinsky) के मतानुसार "अतः सोवियत् संघ की सर्वोच्च सोवियत् की प्रेजीडियम (अपनी शक्तियों के कारण) जो इसे प्रदान की गई है, सोवियत् संघ में राज्य शक्ति का सर्वोच्च तथा स्थाई अंग के रूप में काम करती है ।"[1] संविधान का अनुच्छेद 49 विस्तार पूर्वक प्रेज़ीडियम की शक्तियों का वर्णन करता है । व्यवहार में इसकी शक्तियां और अधिक व्यापक हैं । प्रो. एसपेचोरियन (Aspaturian) के कथनानुसार "प्रेजीडियम, वस्तुतः, एक लगातार काम करने वाली विधानपालिका है और सर्वोच्च सोवियत् के अधिवेशनों के बीच के समय में इस संस्था की समस्त बहुरूपी शक्तियों का प्रयोग करती है ।"[2]

1. **वैधानिक शक्तियां** (Legislative powers

अनुच्छेद 49 के अनुसार प्रेज़ीडियम की विधायी शक्तियां निम्नलिखित हैं :—

(i) प्रेज़ीडियम सर्वोच्च सोवियत् के साधारण तथा विशेष अधिवेशन बुलाती है ।

(ii) अनुच्छेद 47 के अनुसार यदि सर्वोच्च सोवियत् के दोनों सदनों में मतभेद आ जाये तो प्रेज़ीडियम उसको विघटित करके नये चुनावों का आदेश देती है ।

(iii) सर्वोच्च सोवियत् द्वारा पास किये गये प्रत्येक कानून पर प्रेज़ीडियम के प्रधान तथा सचिव के हस्ताक्षर ही उसे कानूनी मान्यता प्रदान करते हैं ।

(iv) जब सर्वोच्च सोवियत् की बैठकें नहीं होती तो प्रेज़ीडियम अध्यादेश ज़ारी कर सकती है जो सर्वोच्च सोवियत् के कानूनों की भांति ही लागू होते हैं । व्यवहार में एक वर्ष में जितने कानून सर्वोच्च सोवियत् पास करती है उसका बहुत बड़ा भाग प्रेज़ीडियम के आदेश ही होते हैं ।

2. **कार्यपालिका शक्तियां** (Executive Powers)—प्रेजीडियम को विधायनी शक्तियों के अतिरिक्त विशाल कार्यपालिका शक्तियां भी प्राप्त हैं । जैसे इसकी विधायनी शक्तियां सर्वोच्च सोवियत् की शक्तियों के साथ चलती हैं, वैसे ही कार्यपालिका शक्तियों में इसका क्षेत्र सोवियत् संघ के मंत्रिमंडल के कार्य क्षेत्र से मिल जाता है । इसकी कार्यपालिका शक्तियां निम्नलिखित हैं :—

---

1. karpinsky V.— op. cit.— p. 86.

"Thus the Presidium of the Supreme Soviet of the U.S.S.R. by virtue of the powers granted to it is the highest permanently functioning organ of state power of the Soviet union."

2. Vernon V. Aspaturian— op, cit.— p. 579

"The Presidium is, in effect a working legislature and to all intents and purposes exercises the ertire spectrum of sta'e power during intervals between sessions of the Supreme Soviet.

(i) जब सर्वोच्च सोवियत् का अधिवेशन न हो रहा हो तो रूस का मंत्रिमंडल प्रेज़ीडियम के प्रति उत्तरदायी है। प्रेज़ीडियम मंत्रिमंडल के अध्यक्ष की सिफ़ारिश पर नये मन्त्री नियुक्त कर सकती है तथा नये मन्त्रालयों की स्थापना करके उन्हें मान्यता प्रदान करती है।

(ii) प्रेज़ीडियम नई प्रशासनिक एजेन्सियों को स्थापित करती है तथा उनके क्षेत्राधिकार को निश्चित करती है।

(iii) प्रेज़ीडियम सम्मान का स्रोत है। प्रेज़ीडियम सैनिक उपाधियां, सम्मान, समाजिक पद, पदक (Medals) तथा उच्च सम्मान की उपाधियां (Titles of honour) प्रदान करती है।

3. **विदेशी तथा सैनिक शक्तियां** (Foreign & Military powers)—प्रेज़ीडियम की विस्तृत विदेश तथा सैनिक सम्बन्धी शक्तियां भी प्राप्त हैं, जो निम्नलिखित हैं :—

(i) जब सर्वोच्च सोवियत् की बैठकें न हो रही हो तो प्रेज़ीडियम युद्ध की घोषणा कर सकती है।

(ii) विदेशी नीति में प्रेज़ीडियम ही रूस का नेतृत्व करती है।

(iii) प्रेज़ीडियम अन्य देशों में राजदूतों की नियुक्ति करती है उन्हें वापस बुला सकती है तथा अन्य देशों से आये राजदूतों को मान्यता प्रदान करती है।

(iv) प्रेज़ीडियम अन्य देशों के साथ सन्धियां कर सकती है तथा उन्हें भंग भी कर सकती है। वह अन्य देशों से रूस के सम्बन्धों को समाप्त कर सकती है।

(v) प्रेजीडियम सेना के मुख्य अधिकारियों की नियुक्ति करती है तथा उन्हें पद से हटा सकती है।

(vi) प्रेज़ीडियम मार्शल ला (Martial Law) की घोषणा कर सकती है।

4. **न्यायिक शक्तियां** (Judicial Powers)—प्रेज़ीडियम के पास बहुत सी न्यायिक शक्तियां भी हैं जो निम्नलिखित हैं—

(i) प्रेज़ीडियम अभियुक्तों को क्षमादान कर सकती है।

(ii) इसकी मुख्य न्यायिक शक्ति कानून की व्याख्या करना है जो अमेरिका में सर्वोच्च न्यायालय का अधिकार है। इस शक्ति के आधार पर प्रेज़ीडियम संविधान की व्याख्या करती है और यह देखती है कि सर्वोच्च सोवियत् तथा गणराज्यों के कानून संविधान अनुसार हैं कि नहीं। यदि वह किसी कानून या आदेश को संविधान विरोधी समझे तो उसे अवैध घोषित कर सकती है। प्रेज़ीडियम की यह शक्ति संघीय सरकार तथा संघीय गणराज्यों के कानूनों पर समान रूप से लागू होती है।

स्थिति
(Position)

प्रेज़ीडियम की विशाल विधायनी, कार्यपालिका तथा न्यायिक शक्तियां इस बात

सोवियत संघ के संविधान, नेताओं के लेखों और लेखकों ने साम्यवादी दल की महत्त्वपूर्ण तथा एकाधिकार पूर्ण धुरी स्थिति को स्वीकार किया है। संविधान के अनुच्छेद 126 (Art. 126) में कहा गया है "सोवियत संघ का साम्यवादी दल... साम्यवादी समाजनिर्माण में सर्वहारा लोगों के संघर्ष का उग्र नेतृत्व करता है और सर्वहारा लोगों की सभी सरकारी अथवा राजकीय संस्थाओं अग्रगामी है।"[2] सन् 1917 की महान समाजवादी क्रान्ति के क्रान्तिकारी नेता लैनिन (Lenin) के नेतृत्व में 1920 के अन्तर्राष्ट्रीय साम्यवादी सम्मेलन में दल के सम्बन्ध में निम्नलिखित प्रस्ताव पास किया गया :—

"साम्यवादी दल उच्चकोटि के दूरदर्शी, बुद्धिमान और आत्म बलिदान देने वाले श्रमिकों का दल हैं।......साम्यवादी दल श्रमिक वर्ग का ऐसा प्रगतिशील और सुसंगठित राजनैतिक रूप, है, जो समस्त सर्वहारा तथा मजदूरों का उचित मार्ग-दर्शन करता है।"[3]

इसी विचारधारा का समर्थन करते हुए स्टालिन (Stalin) ने 1928 में दावा किया कि "सोवियत संघ में, जहां सर्वहारा वर्ग की तानाशाह सरकार स्थापित है, किसी भी महत्वपूर्ण राजनैतिक तथा संगठन सम्बन्धी समस्या का हल हमारी सोवियत और जनता की अन्य संस्थायें दल के निर्देशन के बिना नहीं करतीं। इस तरह हम कह सकते हैं कि सर्वहारा की तानाशाही वस्तुत: दल की ही तानाशाही है..."[3] इन विचारों की व्याख्या करते हुए विशिंस्की (Vyshinsky) कहता है कि "सोवियत समाजवादी गणराज्य तथा सर्वहारा वर्ग के अधिनायकवाद का अत्यन्त महत्वपूर्ण राजनैतिक सिद्धान्त, समूचे आर्थिक, सामाजिक और सांस्कृतिक जीवन में, साम्यवादी

---

1. "The Communist Party of the Soviet Union...is the vanguard of the working people in their struggle to build a Communist Society and is the leading core of all organisations of the working people, both public and state." (Art. 126)

2. "The communist Party is formed of the best, most intelligent, self-sacrificing and far-seeing workers . . . The communist party is the orgnised political laver by means of which the more advanced part of the working class leads all the proletarian and semi-proletarian mass in the right direction."

(Selected works : Vol. p, 466)

3. 'In the Soviet union in the land where the dictatorship of the proletariat is in force, no important political and organisational problem is ever decided by our Soviets and other mass organisations without directives from our party. *In this sense, we may say that the dictatorship of the proletariat is* substantially the dictatorship of the party . . .'

दल का प्रभावशाली केन्द्र बिन्दु समान नेतृत्व है।"[1] इस प्रकार रूस में साम्यवादी दल एक प्राचीन सर्वेसर्वा शासक से भी अधिक शक्तिशाली है और देश तथा मनुष्य के सम्पूर्ण जीवन में इसका समावेश है। वेश भूषा से लेकर विद्या तथा प्रशासन का देशीय तथा अन्तर देशीय कोई भी ऐसा भाग नहीं जिस पर दल का नियन्त्रण न हो।

दल और प्रशासन (Party and Government)—डा० फाइनर (Finer) कहता है कि, "सोवियत संघ का सच्चा संविधान साम्यवादी दल का संविधान है।[2] इस विचार का समर्थन करते हुए प्रो० न्यूमैन (Neumann) लिखता है "साम्यवादी दल के कार्य, स्पष्ट रूप से, राज्य तथा लोगों के दल द्वारा जीवन निर्देशन से आरम्भ होते हैं। यह सोवियत जीवन के सार्वजनिक क्षेत्र और कभी कभी निजी क्षेत्र के प्रत्येक कार्य का प्रेरणास्त्रोत है (सोवियत संघ में) सभी महत्वपूर्ण कार्य दल से शुरू होते हैं और पूरे किए जाने के लिए दल ही उन पर ज़ोर देता है, क्योंकि अक्सर दल और सरकार के प्रमुख अधिकारियों में कोई अन्तर नहीं होता इसलिए सरकार तथा दलीय क्षेत्र में अन्तर ढूंढना मुश्किल होता है।"[3] चाहे कोई नया कानून बनाना हो, या पंचवर्षीय योजना का निर्माण करना हो या संयुक्तराष्ट्र संघ की शाखा, सुरक्षा परिषद में किसी अन्तर्राष्ट्रीय प्रश्न या प्रस्ताव पर वीटो (Veto) का प्रयोग, सभी मामले दल में ही तय किए जाते हैं। स्काट (Scott) के शब्दों में "संविधान के संकेत अनुसार, सोवियत संघ में साम्यवादी दल के कार्य विशाल तथा विस्तृत है और यह अक्सर कहा जाता है कि इस का क्षेत्र सोवियत समाज के समस्त जीवन तक फैला हुआ है।"[4]

---

1. Vyshinsky. A. Y. op. cit p. 159

"The leading and dominating role of the Communist Party in all fields of economic, social, cultural activity is the political basis of the U. S. S. R. and the most important principle of the working class dictatorthip."

2. Finer, H. op. cit p. 789

"The true constitution of the Soviet Union is the constitution of the Communist Party."

3. Neuman. R. G. op. cit. p. 545

"The functions of the Communist Party emerge clearly from its role as a 'guide' of state and people. It is the spark plug of all actions in the public and sometimus the private sectot of Soviet life. All important actions originate in the party and are pressed by the party, but because of the frequent identify of state and party officials, it is not always easy to distinguish between government and party affairs."

2. Scott, D.J.R. op. cit p. 179

"The function of the Cammunist Party of the Soviet Union is comprehensive, as the constitution itself indicates, and it has been repeatedly said . . . that its concern extends to the whole life of the Soviet sociay."

दल और जनता (Party and the people)—सोवियत संघ में साम्यवादी दल केवल एक राजनैतिक संस्था ही नहीं बल्कि जनता के मार्ग दर्शन का मुख्य साधन है। इस कारण इसका रूस के छापेखाने पर कठोर नियन्त्रण है। रूस में दल ही लोगों का मुख्य सूचना और प्रसारण केन्द्र है। इस का पत्र प्रवादा (Pravada) का अर्थ है 'सच्चाई' (truth) और यह देश का अत्यन्त प्रभावशाली पत्र है। केवल इतना ही नहीं दल का साहित्य तथा सिनेमा पर भी कठोर नियन्त्रण है। दल का अनुशासन एक सदस्य को आदर्श स्वयं सेवक या साम्यवाद के सेनानी का रूप प्रदान करता है। यह बात अक्तूबर, 1952 की 19वीं दल कांग्रेस के सदस्यों के कर्त्तव्यों से सिद्ध हो जाती है।[1] फैनसोड (Fainsod) इस के सारांश के बारे में कहता है "सैद्धान्तिक दृष्टि से आदर्श बालशेवी से यह आशा की जाती है कि वह कर्मनिष्ठ पूर्ण व्यक्ति होगा जो दल की आज्ञा पालन करेगा और इसे सदैव सत्य मानेगा। व्यवहार में उसकी "स्वतन्त्रता" केवल दल के नेता द्वारा उद्घोषित उद्देश्यों की पूर्ति और दल के आदेशों को निस-

---

1. (a) "To guard the unity of the Party in every way,

(b) to be an active fighter for the fulfillment of Party decisions,

(c) to be an example at work.

(d) constantly to strengthen contact with masses and to explain to the non-party masses the meaning of Party policy and decisions, remembering that the strength and invincibility of our party lies in its close, inseparabletes ties with the people.

(e) to work at increasing his own political awareness, at mastering the principles of Marxism-Leninism.

(f) to observe Party and state discipline.

(g) to develop self-criticism and criticism from below, and to seek to eliminate inadequacies in work, and to struggle against ostentatious self-satisfaction and complacency in work.

(h) to report to the leading party bodies on shortcomings in work, regardless of the persons involved.

(i) to be truthful and honest before the Party.

(j) to keep Party and State secrets.

(k) to carry out without fail the party directives."

संकोच भाव से पूरा करने में ही है।"[1]

दल के कार्य (Functions of the Party)—इस चर्चा से रूस में साम्यवाद दल के निम्नलिखित कार्य दिए जा सकते हैं।

(i) मार्क्स-लेनिन वाद (Marx-Leninism) के मूल सिद्धान्तों को फैलाना तथा उनका सभी सांस्कृतिक साधनों द्वारा प्रचार करना।

(ii) सरकार की नीतियों को लोकप्रिय बनाना और यह बतलाना कि वह साम्यवादी विचारों के अनुकूल है।

(iii) दल के सदस्य भरती करना।

(iv) देश की सभी आर्थिक योजनाओं अथवा धन्धों पर निगरानी रखना और इस बात का ध्यान रखना कि सम्बन्धित मैनेजर उसे सुयोजित ढंग से चला रहे हैं।

(v) सोवियत संघ में सभी निर्वाचनों पर नियन्त्रण रखना,

(vi) देश की सभी संस्थाओं पर चौकसी रखना,

(vii) सरकार के सभी प्रशासकीय विभागों पर कठोर निगरानी रखना, इत्यादि।

इन कार्यों से स्पष्ट है कि सोवियत संघ में साम्यवादी दल ही सामाजिक, राजनैतिक और सांस्कृतिक जीवन का केन्द्र बिन्दु है और सोवियत संघ की सफलता और असफलता सब कुछ इस पर ही आधारित हैं।

सदस्यता
(Membership)

सोवियत संघ में एक-दलीय-प्रणाली (Single Party System) प्रचलित है, अर्थात् रूस में साम्यवादी दल के अतिरिक्त कोई दूसरा राजनैतिक दल नहीं बनाया जा सकता। परन्तु इस का यह मतलब नहीं है कि सभी रूस के व्यसक नागरिक साम्यवादी दल के सदस्य हैं। साम्यवादी दल के कुछ निष्ठापूर्ण व्यक्ति ही सदस्य बनाये जाते हैं। सदस्यता के नियम कटोर हैं और सर्व साधाररण के लिए नहीं हैं। दल के संविधान का पहला नियम (Rule) निश्चित करता है कि "कोई भी सावियत संघ का नागरिक, जो दल के नियमों तथा कार्यक्रम को स्वीकार करता है, साम्यवाद के निर्माण में सक्रिय भाग लेता है, किसी एक दलीय संस्था में कार्य करता है, दल उद्देश्यों तथा आदेशों का पालन करता है और निश्चित चन्दा देता है, वह दल का सदस्य चुना जा सकता है।" परन्तु व्यवहार में इस नियम का अर्थ इतना आसान नहीं जितना दिखाई

1. Fainsod, Marle. op. cit p. 184.

"In theory, the model Bolshevik is expected to be responsible individual who freely follows the party line because he knows that it embodies the "truth". In practice, his "freedom" consits in unquestioning identfication with the goals proceaimed by the leasrty bacership and complete Subordination to its directives."

देता है। रूस में अन्य देशों दलों के सदस्यों की तरह कोई भी व्यक्ति दल की सभा में जा कर चन्दा देने पर ही दल का सदस्य नहीं बन जाता। किसी व्यक्ति को, जो दल का सदस्य बनना चाहता है, पहले उम्मीदवार (Candidate or probationer) बनाया जाता है। फिर उसकी परख के बाद 'प्राथमिक संस्था की आम बैठक में उस संस्था की सदस्यता प्रदान की जाती है। जिस के लिए दल की ऊपरी संस्था से स्वीकृति लेनी पड़ती है। काफी छानबीन के बाद ही दल की सदस्यता प्रदान की जाती है। सन् 1956 के नियमों में यह पुनः स्पष्ट किया गया कि दल में हर एक को जगह नहीं मिल सकती। दल को बहुगिनती नहीं बल्कि निष्ठापूर्ण चौकस व्यक्तियों की आवश्यकता है। सदस्यता के नियम इस कारण समयानुसार बदलते रहते हैं।

लैनिन (Lenin) के आरम्भिक नियम बड़े कठोर थे। इस कारण 1917, दल के सदस्य केवल 40,000 के लगभग थे। सन् 1918 तक सदस्यों की गिनती 1,15,000 थी। सन् 1922 में उम्मीदवारों के लिए 6 मास का समय निश्चित किया गया, और कठोरता के साथ-साथ बहुत से दल सदस्यों को निकाल दिया गया। इसकी आवश्यकता रूस में तत्कालीन गृह युद्ध के कारण महसूस हुई। बाद में फिर नियम कुछ कम कठोर कर दिए गए और सदस्य-संस्था धीरे-धीरे बढ़ने लगी। सन् 1938 तक उम्मीदवारों और सदस्यों को संख्या 1,920,000 तक पहुंच गई, जिस में केवल 20,000 पुराने सदस्य थे। स्टालिन (Stalin) ने 1935-38 के बीच बहुत से विरोधियों को दल से अलग कर दिया (the great purge)। परन्तु दूसरे महायुद्ध के बाद दल-संख्या बढ़ने लगी। सन् 1947 में यह 6,300,000 तक पहुंच गई। सन् 1961 में दल के 8,872,516 सदस्य और 843,489 उम्मीदवार थे। सन् 1967 में दल के 12,135,100 सदस्य और 549,000 उम्मीदवार थे।

दल का संगठन
(Organisation of the Party)

साम्यवादी दल के संगठन के दो सिद्धांत या विशेषतायें ध्यान देने योग्य हैं। प्रथम लोकतन्त्रात्मक केन्द्रवाद (Democratic Centralism) तथा द्वितीय: कठोर एकात्मक स्वरूप (monolithic structure)।

लोकतन्त्रात्मक केन्द्रवाद
(Democratic Centralism)

सन् 1961 के साम्यवादी दल के संविधानिक नियम 19 (Art. 19) के अनुसार दल के संगठन का मुख्य सिद्धान्त लोकतन्त्रात्मक केन्द्रवाद (Democratic Centralism) है, जिसका अर्थ है कि—

(क) दल की सभी संस्थाओं, छोटी से छोटी संस्था से बड़ी से बड़ी संस्था तक, निर्वाचित होती हैं।

(ख) सभी निर्वाचित संस्थाएं समय-समय पर उन सभाओं के प्रति जो उन्हें चुनती हैं तथा दल की उच्च संस्थाओं के प्रति उत्तरदायी हैं।

(ग) दल में कठोर अनुशासन कायम रखने के लिए अल्पमत को बहुमत की बात माननी होगी।

(घ) उच्चतर संस्थाओं के निर्णय निम्न संस्थाओं को सदा स्वीकार करने होंगे।

लोकतन्त्रात्मक केन्द्रवाद का अभिप्राय यह है कि दल साधारण सदस्य प्रत्यक्ष रूप से दल को प्रारम्भिक संस्थाओं के अधिकारियों को चुनते हैं, साथ ही वह दल के दूसरे स्तर की संस्था के लिए प्रतिनिधि चुनते हैं। यह प्रतिनिधि फिर उससे ऊपर के स्तर की संस्थाओं के अधिकारियों को चुनते हैं। इस प्रकार एक कोण के समान कई स्तरों में से केन्द्रीय संस्था का निर्वाचन होता है। सब से निम्न स्तर पर आज समस्त रूस में फैली हुई साम्यवादी दल के 337,915 प्रारम्भिक संगठन (Primary party organisations) है, इन संगठनों का आधार व्यवसायक (Functional) है। दूसरे स्तर पर 2,746 रेयन (Rayon), बारो (Borough), 747 नगर की संस्थाएं हैं। इस से ऊपर 10 राष्ट्रीय ज़िले (National districts), 8 स्वायत ओबलास्ट (Autonomous Oblast), 133 ओबलास्ट (Oblast) हैं। फिर उससे ऊपर 20 स्वयत् गणराज्य (Autonomous Republics) है, और उनके ऊपर 6 क्रे (Kray) और 14 यूनियन गणराज्य हैं। सब से ऊपर फिर केन्द्रीय संस्था है। दल का प्रत्येक स्तर अपने में लोकतन्त्र है और कार्यांग (Executive) का चुनाव करता है। परन्तु साथ ही उच्चतर स्तर के आदेशों को मान्यता देता है। इस तरह दल की केन्द्रीय संस्था नीति निर्धारित करती है और उस को लागू करने के लिए निम्न स्तरों को आदेश जारी करती है। निम्न स्तर इन आदेशों को पालन के लिए बाध्य हैं। इस प्रकार नीति और आदेश पालन में साम्यवादी दल केन्द्र प्रधान है।

यदि सरसरी तौर पर देखा जाए तो लोकतन्त्रात्मक केन्द्रवाद का अर्थ निम्न स्तर पर समस्त जनता का उत्थान कार्य में योगदान तथा नीति का उच्चतम केन्द्रीय नेताओं में केन्द्रीकरण है। दल के सभी स्तर लोकतन्त्रीय है परन्तु केन्द्र के अधीन हैं। प्रो० न्यूमैन (Neumann) के शब्दों में इसका अर्थ है कि "दल का प्रत्येक स्तर लोकतन्त्रात्मक है परन्तु स्तरों के बीच कोई लोकतन्त्रता नहीं है। इस प्रकार ऊपरी स्तर निम्न स्तर को बिना रोक टोक कोई भी आदेश दे सकता है। क्षेत्रीय संस्था नगर संस्था को आदेश दे सकती है और स्वयं प्रादेशिक संगठन (Regional organisation) के अधीन है, यही क्रम दल की उच्चतम संस्था पोलिटबूरो (Politburo) तक चलता

है, जो दल तथा राज्य की समस्त नीति को (सारे देश तथा दल पर) लागू करती है।"[1] इस तरह सभी शक्ति केन्द्र में ही केन्द्रित हो जाती है, और फेनसोड (Fainsod) का यह मत ठीक प्रतीत होता है कि "व्यवहार में इस का अर्थ बिल्कुल उल्ट है। और 'लोकतन्त्रात्मक केन्द्रवाद' में 'केन्द्रवाद' ही प्रधान है। निम्न दलीय स्तरों को कुछ अधिकार अवश्य देने चाहिएं, परन्तु उन का प्रयोग हाई कमान्ड (High Command) की इच्छानुसार ही होना चाहिए।"[2] इस तरह जहां समाजवादी लेखक इस को सोवियत् संघ की शासन प्रणाली की महान देन कहते हैं, वहां पश्चिमी लेखक इस में कोई विशेष बात नहीं देखते और उनका विचार है कि यह प्रणाली केवल साम्यवादी दल की तानाशाही को प्रजातन्त्र का नाम ही देती है। क्योंकि जो परिवर्तन रूस के संघ में होते हैं उनमें साधारण सदस्यों का क्या हाथ होता है, यह स्पष्ट नहीं। हाल ही में मैलेनकोफ (Malenkov) ओर खरुशचफ (Khrnschev) के पदों से हटाये जाने में कौन सा जनतन्त्र कार्य कर रहा था सो मालूम नहीं हो सका। लोकतन्त्रात्मक केन्द्रवाद केवल रूस के दल का ही आधार नहीं है बल्कि समस्त सोवियत संघ के प्रशासन का आधार है।

उतरोत्तर संगठन
(Pyramidical Structure)

टाऊटस्र जलियन (Towster Julian) के शब्दों में "दल का संगय एक शक्तिशाली पिरामिड की भांति है जो प्रदेशिक तथा व्यवसायिक आधार पर सुदृढ़ है, अर्थात दल का एक क्षेत्रीय संगठन उस क्षेत्र के सभी दलीय संगठनों जो किसी विशेष भाग के लिए हों से श्रेष्ट माना जाता है।"[3] साम्यवादी दल का आधार

---

1. Neumann, R G. op. cit— p. 542.
"The term implies that there is democracy within each level of the party but that there is no democracy between levels. Thus the upper levels dictate absolutely and without restraint to the lower levels. The area organisation dictates to the town organisation and is in turn dictated by the regional organisation, and that goes all the way up to the Presidium (now Politburo), which dictates the entire policy of the party and thus of the state."

2. Fainsod, Marle. op cit.— p. 181.
"The hard realities are in striking contrast. In the slogan 'democratic centralism,' centralism has primary significance. Some authority must, of course, be delegated to lower party organs, but its exercise must be consistant with the wishes of the high command."

3. Towster, Julian. op cit— p. 135.
"Structurally, the party represents a powerful pyramid erectod an a territorial production basis, i,e. a party organisation serving a given area being regarded as superior to all party organisations serving a whole branch of work as against those serving only a part of one."

समस्त रूस में फैली हुई अनेकों प्राथमिक इकाईएं हैं और सबसे ऊंची संस्था केन्द्रीय समिति तथा पोलिटब्यूरो हैं। इन दोनों के बीच उत्तरोत्तर बहुत से संगठन हैं जिनका ब्योरा निम्नलिखित है—

प्राथमिक इकाई (Primary unit)—प्राथमिक दल संगठन (P.P.O) को पहले पार्टी सैल कहा जाता था । ये संगठन सोवियत् समाज के प्रत्येक क्षेत्र में बने हुए हैं। इनकी गिनती 337915 के लगभग है। इन संगठनों में कम से कम सदस्य तीन, और अधिक से अधिक तीन हज़ार होते हैं। ये संगठन व्यवसायों के आधार पर बनाये जाते हैं। इसलिए ऐसे संगठन मिलों, फार्मों, स्कूलों, विश्वविद्यालयों, खोज संस्थाओं, स्टोर्ज़, सांस्कृतिक संस्थाओं, सरकारी दफ्तरों, सैना और पोलिस की यूनिटों में फैले हुए हैं। सोवियत् संघ के किसी संगठन में, जहां तीन दल के सदस्य हों, प्राथमिक पार्टी संगठन बनाया जा सकता है।

प्राथमिक संगठनों का कार्य जनता से सम्पर्क बनाना और उनमें साम्यवाद की विचारधारा का प्रचार करना है। ये संगठन समाजवादी काम्पीटीशन को प्रोत्साहन देते हैं, जनता को सुसंगठित करते हैं तथा श्रमिकों में अनुशासन उत्पन्न करते हैं। यदि किसी व्यवसाय में कोई त्रुटि हो या कोई अधिकारी ठीक काम न कर रहा हो तो यह संगठन इस प्रकार दल की स्थाई चौकसी रखने वाली समिति है। जिस प्राथमिक संगठन में कम से कम 15 सदस्य होते है, वहां तीन से सात सदस्यों की कार्यकारिणी समिति बनाई जाती है जिसे ब्यूरो (Bureau) कहा जाता है।

क्षेत्रिय तथा यूनियन रिपब्लिक में दल संगठन (Regional and union Republic Party organisation)—प्राथमिक संगठनों से ऊपर दल के सभी प्रादेशिक (territorial) हैं और सोवियत संघ के प्रशासकीय ज़िलों तथा क्षेत्रों के के अनुसार फैले हुए हैं। वे सभी सोवियत संस्थायों तथा व्यवसाओं पर अपने अपने क्षेत्र में निगरानी रखते है।

सोवियत संघ 15 यूनियन रिपब्लिकस में बंटा हुआ है। यूनियन रिपब्लिक संघ की सबसे बड़ी प्रादेशिक इकाई है। बड़ी बड़ी रिपब्लिकस ओबलास्टस (oblasts) या प्रांतीय इकाईयों में बंटी हुई हैं। कुछ बड़ी यूनियन रिपब्लिकस में छोटी राष्ट्रीय इकाईएं भी हैं जिनमें सबसे बड़ी इकाई स्वायन्त गणराज्य, उससे छोटी स्वायन्त प्रांत (Autonomous oblasts) और उससे छोटी राष्ट्रीय ज़िला कहलाती है। छोटे गणराज्य और ओबलास्टस फिर ग्रामीण इकाईयों तथा नगरों में बंटे हुए हैं। ग्रामीण इकाइओं को रेआन (Rayon) कहते है। सोवियत् संघ सबसे बड़े गणराज्य (R.S.F.S.R) में 6 विशेष प्रादेशिक इकाइएं हैं जिन्हें क्रे (Krays) कहा जाता है। उत्तरोत्तर क्रम इस प्रकार है। सबसे छोटी दलीय इकाई प्राथमिक संगठन है।

उससे ऊपर रेआनज तथा नगरों के संगठन हैं। उससे ऊपर प्रांतीय या ओबलास्टस संगठन हैं। फिर स्वायत्त गणराज्य और के संगठन हैं। इससे ऊपर 14 यूनियन गणराज्यों के दल संगठन हैं : RS.F.S.R यूनियन गणराज्य का कोई अलग दलीय संगठन नहीं। इसका दलीयकार्य साम्यवादी दल की केन्द्रीय समिति का एक विशेष ब्यूरो (Bureau) करता है। इसका सभापति खुश्चेव था। खुश्चेफ के पतन के बाद इसे समाप्त कर दिया गया और 1966 की 23 वीं दल कांग्रेस ने इस ब्यूरो के कार्य को दल के सचिवालय तथा पोलिटब्यूरो को सौंप दिया।

दल के सभी प्रादेशिक संगठनों के पांच निम्नलिखित अंग हैं —

(क) आम सभा जो क्षेत्रीय दल की सर्वोच्च संस्था है। इसे प्राथमिक संगठनों में जनरल मीटिंगज़ कहा जाता है। रेआन नगर, ओबलास्ट तथा के स्तर पर ऐसी सभा को पार्टी कान्फ्रेंस कहा जाता है। यूनियन गणराज्य तथा सोवियत् संघीय स्तर पर ऐसी आम सभा को पार्टी कांग्रेस कहते हैं।

(ख) जब दल की संगठन सभा बैठक न हो तो उस समय आम सभा द्वारा चुनी हुई एक समिति काम करती है। इस समिति को गणराज्य तथा सोवियत संघ स्तर पर केन्द्रीय समिति (Central Committee) कहा जाता है।

(ग) दल के संगठन के सभी स्तरों पर आम सभा एक कार्यपालिका समिति (Executive Committee) को चुनती है जिसे सभी स्तरों पर ब्यूरो (Bureau) कहा जाता है, परन्तु संघीय स्तर पर इसे पोलिटब्यूरो (Politburo) कहा जाता है।

(घ) प्रादेशिक दलीय संगठनों की समिति एक स्थायी प्रशासकीय विभाग को चुनती है जिसे सचिवालय (Secretariat) कहा जाता है। सचिवालय में बहुत से मन्त्री तथा उनका स्टाफ शामिल होता है। ऊंचे स्तरों पर प्रथम और दूसरे दर्जे के के सेक्रेटी भी चुने जाते हैं जो दल के दैनिक कार्य की देखरेख करते हैं।

आडिट आयोग

(Audit Commisson)

दल के अन्दर लोकतन्त्र (Inner-party democracy)—साम्यवादी दल के विभिन्न स्तरों में लोकतन्त्र विद्यमान है। दल के अन्दर सभी चुनाव गुप्त मत (Secret ballot) से होते हैं, और सैद्धान्तिक रूप से निर्वाचित मन्त्री (Secretary) अथवा अन्य संस्थाए संगठन सभा के प्रति उत्तरदायी हैं।

दल के नियम सदस्यों को स्तर संगठनों, समितियों तथा दल के पत्रों में आलोचना समालोचना का भी अधिकार प्रदान करते हैं। दल के सदस्य सुझाव भी रख सकते हैं। दल के नियमों का (para 27) 27 वां नियम सदस्य को यह अधिकार देता है कि वह दल नीति पर दल के स्तर की बैठक में आलोचना कर सकता है। खुश्चेफ

(Krushchev) सुधारों के अनुसार इस सम्बन्ध में दल के अन्दर सदस्य को काफी स्वतन्त्रता दी गई और स्टालिन (Stalin) की तानाशाही को रोकने के लिये दल की केन्द्रीय कांग्रेस में यह नियम बनाया गया है कम से कम सदस्यों का 1/4 भाग दोबारा न चुना जाये, और पोलिटब्यूरो (Poltiburo) का एक सदस्य तीन बार चुने जाने के बाद 12 वर्ष फिर न चुना जाये।

परन्तु प्रो० अस्पेचोरियन (V. V. Aspaturian) का मत है कि "इन सुधारों से दल के केन्द्रवाद (Centralism) में कोई अन्तर नहीं पड़ा । वास्तव में इन से लोकतन्त्र को कोई बढ़ावा नहीं मिला, केवल स्तालिन के समय की बर्बरयता कम हो गई है ।"[1] इस का परिचय खुरुश्चेव (Krnushchev) के अपने एकाएक पतन से मिलता है।

दल की केन्द्रीय संस्थाएं (The Central Institutions of the Party)— साम्यवादी दल का केन्द्र बहुत शक्तिशाली है। केन्द्र में पांच संस्थाएं है।

(1) समस्त संघीय दल कांग्रेस (All Union Party Congress)

(2) केन्द्रीय समिति (The central Committee)

(3) दल की महत्वपूर्ण कार्यपालिका, पोलिटब्योरो (Politburo), जिसे 1952—1966 तक दल की प्रेज़ीडियम (Presidium) कहा जाता था। ।

(4) केन्द्रीय सचिवालय (Central Secretariat) तथा

(5) केन्द्रीय आडिट आयोग (The Central Auditing Commission)

(1) दल की केन्द्रीय कांग्रेस (The Party Congress)—साम्यवादी दल की केन्द्रीय कांग्रेस दल का, सिद्धान्तिक रूप में, सर्वोच्च संगठन है। इसकी शक्तियां आरम्भ से आज तक समान रही हैं। दल की मुख्य नीतियों की घोषणा दल की कांग्रेस में की जाती है जैसे संसदीय प्रणाली में सरकार अपनी नीति की घोषणा संसद में करती है। परन्तु व्यवहार में इस संस्था का कार्य दल के प्रमुख नेता या नेताओं की नीति का अनुसमर्थन ही होता है। सन् 1961 के दल संविधान के अनुछेद 33 (Article 33) में इसके कार्यों का उल्लेख करते हुए कहा गया है कि

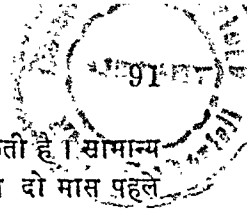
(क) कांग्रेस केन्द्रीय समिति और अन्य संस्थाओं की रिपोर्ट सुनती है और स्वीकृति प्रदान करती है।

(ख) दल के कार्यक्रम तथा नीतियों की समालोचना करती है और उन में संशोधन भी कर सकती है।

(ग) दल की देश विदेश नीति पर विचार करती है और साम्यवाद के उत्थान के लिये समस्याओं के सम्बन्ध में नीति निर्धारित करती है।

(घ) दल की केन्द्रीय समिति और आडिट आयोग का निर्वाचन करती है।

दल के विधान अनुसार हर चार वर्ष के बाद कांग्रेस सम्मेलन बुलाया जाता

1. Macridis and Warded op. cit.— p. 539

है । परन्तु केन्द्रीय समिति इस के विशेष सम्मेलन भी बुला सकती है । सामान्य अधिवेशन की घोषणा 6 सप्ताह पहले और विशेष अधिवेशन की घोषणा दो मास पहले की जाती है ।

दल की 23 वीं कांग्रेस (1966) में 4,620 मत देने वाले सदस्य थे और 323 ऐसे सदस्य थें जो मत नहीं दे सकते थे । ये प्रतिनिधि (delegates) 14 यूनियन गणराज्य तथा R.S.F.S.R. गणराज्य के ओवालास्ट तथा स्वयत गण राज्यों द्वारा चुने जाते हैं । मास्को (Moscow) तथा लेनिनग्राड (Leningrad) और सेना से भी प्रतिनिधि चुने जाते हैं ।

लेनिन (Lenin)के समय कांग्रेस सम्मेलन प्रति वर्ष बुलाया जाता था। परन्तु 1925 के बाद पहले हर दो वर्ष, फिर तीन और अब हर चार वर्प के बाद बुलाया जाता है । और लगभग 2000 दल सदस्यों के लिये अब एक प्रतिनिधि चुना जाता है, 1959 में यह अनुपात एक प्रतिनिधि हर 6000 सदस्यों के लिये थी ।

सन् 1930 से आज तक प्रत्येक कांग्रेस मे निर्णय सर्वसम्मति (unanimous) से लिये गये हैं । सन् 1956 की 20वीं कांग्रेस में खरुश्चेफ (Khruschev) ने स्तालिन (Stalin) की नीतियों का विरोध किया और दल में सुधार किये । इस प्रकार 22वीं कांग्रेस में अल्बानिया (Albania), चीन (China) के साम्यवादी दलों की निन्दा की गई और मोलोटोफ (Molotov) और उसके साथियों की धज्जियां उडाई गईं । सन् 1966 की 23वीं कांग्रेस में खरुश्चेफ की नीतियों का उसका नाम लिये बिना खण्डन किया गया । इसके अतिरिक्त कांग्रेस का मुख्य कार्य समिति और पोलिटब्यूरो के निर्णयों का अनुसमर्थन करना है ।

(2) **केन्द्रीय समिति** (The Central Committee)—जब कांग्रेस का विस्तार बहुत बढ़ गया तो उस के द्वारा चुनी हुई केन्द्रीय समिति का महत्व बढ़ गया । परन्तु सन् 1936 के बाद स्तालिन (Stalin) ने इस को दबा दिया और इसके 139 सदस्यों में से 98 को या तो बन्दी बना लिया गया या गोली से उड़ा दिया गया । परन्तु स्तालिन की मृत्यु के बाद इसे फिर महत्व दे दिया गया । इस का आकार भी धीरे-धीरे बढ़ता रहा है । सन् 1918 में इसके 15 मत देने वाले सदस्य और 8 मत न देने वाले सदस्य थे । सन् 1927 में इनकी गिनती 71 और 68 हो गई । सन् 1951 में 22वीं कांग्रेस ने इसके 175 पूर्ण सदस्य और 155 उम्मीदवारों का चुनाव किया । दल की 23वीं कांग्रेस (1966) ने समिति के 195 सदस्य और 165 उम्मीदवारों (Candidates) को निर्वाचित किया । उम्मीदवार बैठकों में भाग लेते हैं, परन्तु उन्हें मत देने का अधिकार नहीं होता । इसकी बैठकों को प्लेनिम (Plenums) कहा जाता है ।

इसकी बैठकों में अक्सर दल विरोधी कार्यो के लिये नेताओं का खण्डन किया जाता है । जैसे 1958 के प्लेनिम में बल्गानिन (Bulganin) ने अपनी दल विरोधी नीति का स्वयं ही खण्डन किया । इस प्रकार जून 1957 के प्रसिद्ध प्लेनिम ने मोलोटोफ

(Molotov), मैलेनकोफ (Malenkov), कैगनोविच (Kaganovich), बल्गानिन (Bulganin) वोरोश्लाफ (Voroshilov), तथा पीरूखिन और सबरोफ (Pervukhin and Saburov). जो सब प्रेजीडियम (Presidium) के सदस्य थे, को दल के सचिव खरुश्चेफ विरोधी कार्यवाही के लिये तिरस्कृत या अपमानित किया गया। इस प्रकार इस प्लेनिम में ही 1964 में खरुश्चेफ का पतन हुआ परन्तु इस बैठक के सम्बन्ध में कुछ मालूम नहीं है।

समिति कांग्रेस के स्थान पर काम करती है और इस के अधिवेशन एक साल में कई बार बुलाये जा सकते हैं। सन् 1953 में इसके 5 "प्लेनिम" बुलाये गये, 1957 में 4, 1958 में 6, और 1959 तथा 1960 में दो प्लेनिम बुलाये गये। साधारणत: एक प्लेनिम 2 दिन चलता है परन्तु यह इस से अधिक समय के लिये भी चलाया जा सकता है। सन् 1957 का प्रसिद्ध जून प्लेनिम 8 दिन तक चलता रहा। दल कांग्रेस चार वर्ष में केवल एक बार बुलाई जा सकती है, इसलिये समिति ही उसके स्थान पर सामान्य रूप में कार्य करती है।

पोलिटब्यूरो (The Politburo)—पोलिटब्यूरो को 1952-66 तक प्रेजीडियम (Presidium) कहा जाता था। सन् 1966 में इसके पुराने नाम-पोलिटब्यूरो को फिर से प्रचलित कर दिया गया।

पोलिटब्यूरो साम्यवादी दल तथा सोवियत संघ (U.S.S.R.) की अत्यन्त महत्वपूर्ण संस्था है। यही संस्था देश की कर्णधार है। साम्यवाद के सभी महत्वपूर्ण प्रश्न इस संस्था में तय होते हैं। योजनाएं इसी संस्था से प्रारम्भ होती है। इस संस्था का मुख्य दल का जनरल सेक्रेट्री (Generel Secretary) होता है। वही इसकी बैठकों का सभापति होता है। इस संस्था का देश की प्रमुख प्रशासकीय तथा राजनैतिक संस्थाओं-मन्त्री परिषद और प्रेजीडियम (Presidium) के साथ गहरा सम्बन्ध होता है। इस के नेता उन संस्थाओं के मुखिया होते हैं। स्तालिन (Stalin) 1941—53 तक और खरुश्चेफ (Krushchev) 1961-64 तक प्रधान मन्त्री (Prime Minister) और दल के जनरल सक्रेट्री थे। वर्तमान सोवियत संघ के प्रधान पोडगोरनी (Podgorny) इसके सदस्य हैं। प्रधान मन्त्री (P·M.) कोसीजिन (Kosygin) तथा मन्त्री मजरोफ (Mazrov) ब्रेज़ीनोफ (Brezhnov), दल की इस संस्था के सदस्य हैं। ब्रेज़ीनोफ दल के वर्तमान जनरल सक्रेट्री (General Secretary) है। पोलिटब्यूरो की प्रेजीडियम और मन्त्री मण्डल के ज़रिये देश के समस्त प्रशासन पर नियन्त्रण रखती है। यदि किसी व्यक्ति का इस संस्था में पतन हो जाये वह सरकार से भी हटा दिया जाता है। प्रधान मन्त्री मैलन्कोफ (Malenkov) तथा खरुश्चेफ (Krushchev) इसी प्रकार अपने पद से एकाएक अलग कर दिये गए।

सदस्यता (Membership)—कानूनी तौर पर इसका चुनाव दल की समिति

द्वारा किया जाता है, परन्तु वास्तव में इसके सदस्य अपनी महत्ता के कारण स्वयं ही चुने जाते हैं, और इस संस्था से निकाले भी जाते हैं। समिति और दल की कांग्रेस केवल इस के निर्णयों की स्वीकृति प्रदान करती है। जबकि कानूनी तौर पर वह इस के निर्णयों को बदल सकती है।

पोलिटब्योरो की सदस्य गिनती समय समय पर बदलती रही है। लेनिन (Lenin) के समय 1918 में इसके केवल 5 सदस्य दो भागों में पूर्ण सदस्य और उम्मीदवार बटे होते हैं और केवल पूर्ण सदस्यों को ही इसमें मत देने का अधिकार होता है। स्तालिन (Stalin) के समय इस की गिनती 12 थी, और वह अपनी इच्छा से इस में बहुत से परिवर्तन करता रहता था। वह इस संस्था का 1938 के बाद एक मात्र स्वामी था। स्तालिन ने 1952 की 19वीं दल कांग्रेस में इस संस्था को एकाएक खत्म कर दिया और इस के स्थान पर 25 पूर्ण सदस्यों और 11 उम्मीदवारों की एक बड़ी दल प्रेजीडियम (Presidium) का संस्थापन किया। स्तालिन की मृत्यु के बाद इसकी सदस्य सख्या 10 और 4 कर दी गई। परन्तु 1956 में इसे बढ़ा कर 11 पूर्ण सदस्य और 6 उम्मीदवार कर दिया गया। सन् 1963 पूर्ण सदस्यों की गिनता को बढ़ा कर 12 कर दिया गया। परन्तु 1966 में प्रेज़ीडियम (Presidium) का नाम फिर पोलिटब्योरो (Politburo) रखा गया और इसकी सदस्य संख्या 11 पूर्ण सदस्य और 8 उम्मीदवार निश्चित की गई।

स्तालिन की मृत्यु के बाद आज तक 60 महान रूसी नेता इस संस्था के सदस्य रह चुके हैं जिन में 30 ऐसे व्यक्ति हैं जो सोवियत संघ के उच्चतम प्रतिष्ठा शिखर पर पहुंच कर आज गुमनाम जीवन व्यतीत कर रहे हैं। स्तालित (Stalin) की मृत्यु के बाद यह संस्था एक सामूहिक कार्यकारणी (Collective institution) के रूप में काम करती है।

पोलिटब्योरो की बैठकें एक सप्ताह में कम से कम एक बार बुलाई जाती है और इस का कार्य बड़ा विस्तृत है। देश के सभी महत्वपूर्ण निर्णय इस सस्था में लिये जाते हैं और समिति तथा कांग्रेस उनका अनुसमर्थन करती हैं। इसमें अब एक आदमी की तानाशाही खत्म हो गई है और इस की बैठकों का अजन्डा (Agenda) पहले से तैयार किया जाता है।

सचिवालय (Secretariat)—सचिवालय साम्यवादी दल का स्थाई दफ्तर है। इसकी स्थापना 1919 में की गई थी और इसका विस्तार धीरे-धीरे होता रहा है। इस समय इसके 11 सकेट्री हैं जिनमें जनरल सकेट्री साथी ब्रेज़ीनीफ (Brezhnev) भी शामिल हैं। सचिवालय भी पोलिटब्योरो के समान एक महत्वपूर्ण संस्था है और यह केन्द्रीय समिति का मार्ग दर्शन करता है।

लेखा समिति (Audit Commission)—इस समिति का चुनाव दल कांग्रेस ही करती है। सन 1966 के बाद इसकी सदस्य-संख्या 79 निश्चित की गई और

इसका सभापति (Chairman) साथी जी० एफ० सीज़ोव (G. F. Sizov) चुना गया। इसकी बैठकें अक्सर समिति की बैठकों के साथ होती हैं। इसका मुख्य कार्य दल कांग्रेस दल कांग्रेस के समान दल की वित्तीय रिपोर्ट (Financial statement) रखनी होती है।

साम्यवादी दल के अन्य संगठन (Other organisation of the Commnnist Party)—इन संगठनों के साथ दल के कई युवक संगठन अथवा अन्य संगठन है। इन संगठनों में लिटिल आक्टूब्रिस्ट (Little Octobreisits), यंग पाईनीयर (Young Pioneers) तथा काम्सोमोल (Somsomol) मुख्य संगठन हैं। सोवियत संघ (U.S.S.R.) में शिशु काल से ही मनुष्य में साम्यवादी विचार और स्वाभिमान भर दिया जाता है, ताकि वह बड़ा होकर साम्यवाद के निष्ठावान सेनानी बन सकें। इस कार्य के लिए 8 वर्ष की आयु से ही लिटिल आक्टूब्रिस्ट अथवा यंग पायनियर संगठनों में शामिल कर लिया जाता है। 15 वर्ष से 23 वर्ष तक के युवक कामसोमोल में भरती किए जाते हैं। इन संगठनों में युवकों को मार्क्स लेनिनवाद की शिक्षा दी जाती है।

इसके अतिरिक्त साम्यवादी दल के अधीन मज़दूर संघ (Labour Unions), सहकारी संगठन (Co-operatives), खेल तथा सांस्कृतिक संगठन हैं जिनके आधार पर दल का नियन्त्रण पूरे सोवियत समाज तक फैल जाता है।

साम्यवादी दल का कठोर एकात्मक स्वरूप (Monolithic character of the Party)—साम्यवादी दल की सोवियत संघ में, अपार शक्ति का मुख्य कारण इसका टोस एकात्मक संगठन है। रूस का संविधान और मार्क्स-लेनिनवादी विचारधारा देश से साम्यवाद और सर्वहारा वर्ग के लिए केवल एक साम्यवादी दल की ही रचना करते हैं। परन्तु इस दल में ठोस अनुशासन है और सारा दल एक संगठित सेना की भान्ति साम्यवाद के उत्थान में जुटा हुआ है। दल का यह रूप एकाएक नहीं बना। इस रूप तक पहुंचने के लिए कई लोगों का बलिदान देना पड़ा। इस क्रम को लेनिन के काल में ही शुरू करना पड़ा परन्तु स्तालिन के अधीन ही इसको ठोस शक्ल दी जा सकी। साम्यवादी दल में सदस्यों को आलोचना का अधिकार मिला हुआ है, परन्तु इसका व्यवहारिक रूप इतना सहल नहीं। आलोचना और विचार विभिन्नता ने दल में कई गुटों (factions) को जन्म दिया और उनका अन्त कई बार बड़ा भयानक हुआ। स्तालिन (Stalin) ने लेनिन की मृत्यु के बाद पहले जिनोफीफ (Zinoviev) और कामनीफ (Kamenev) से मिलकर दल के तत्कालीन नेता ट्राटस्की (Trotsky) को पहले खत्म किया। दल की 14वीं कांग्रेस में उसने फिर ज़िनोफीफ तथा कामनीफ और उनके अनुयाथों को दल से अलग कर दिया। सन् 1928 तक ट्राटस्की, जिनोफीफ तथा कामनीफ और उनके अनुयायी रूस के राजनैतिक क्षेत्र में खत्म हो गए। सन 1920 में राईकीफ (Rykov), बुख़ारिन (Bukharin) तथा टामस्की (Tomsky) को भी दल से अलग कर दिया गया।

सन् 1934 में पोलिटब्यूरो के एक सदस्य कीरोफ (Kirov) की हत्या कर दी गई। इस हत्या के कारण 1934-38 तक चार वर्ष की अवधि में स्टालिन (Stalin) ने दल-विरोधी कार्यवाहीयों के लिये दल के बहुत से विरोधी सदस्यों तथा नेताओं को गोली से उड़ा दिया या साइब्रेरिया के बर्फानी कैदखानों में सदा के लिए भेज दिया। इन में पुराने नेता, टामस्की, जिनोफीफ, कामनीफ, बुखारिन तथा भूतपूर्व प्रधान मन्त्री राईकोफ भी शामिल थे। सेना के कई अधिकारी भी साफ कर दिए गए, और इस महान पर्ज (purge) द्वारा स्तालिन ने दल पर अपना एक मात्र अधिकार स्थापित कर इसे एक ठोस एकात्मक रूप दे दिया। सन् 1941-53 तक स्तालिन दल का जनरल सक्रेट्री और देश का प्रधान मन्त्री बना रहा, और उसकी स्थिति एक तानाशाही के समान रही।

स्तालिन (Stalin) की मृत्यु के बाद भी यह झगड़े समाप्त नहीं हुए। बेरिया (Beria) को गोली से उड़ा दिया गया और मैलेनकोफ (Malenkov) प्रधान मन्त्री बना तथा स्तालिन के समर्थकों की सफाई का कार्य आरम्भ हुए। मैलेनकोफ को भी अलग कर दिया गया, और 1957 में मोलोटोफ और अन्य कई नेताओं को अलग कर खरुश्चेफ (Khruschev) देश का प्रधान मन्त्री और दल का जनरल सक्रेट्री बना। सन् 1964 में खरुशचेफ को भी अलग होना पड़ा, और दल में सत्ता वर्तमान नेता सीजिन (Kosygin) तथा ब्रेज़िनीफ (Brezhnev) के हाथ आ गई। इस पर दल का एकात्मक रूप बनाये रखने के लिए दल में गुटों में संघर्ष चलता रहता है। सोवियत संघ के राजनैतिक परिवर्तन दल में होने वाली हलचल के ही परिणाम होते हैं।

निष्कर्ष (Conclusion)—सोवियत संघ (U. S. S. R.) में साम्यवादी दल ही समस्त सत्ता का स्त्रोत है। सरकार की नीति तथा परिवर्तन इस पर ही आधारित हैं। दल की सदस्यता सब लोगों को नहीं मिलती और दल के सदस्य का जीवन पूर्ण रूप से सुखी जीवन नहीं है। दल सदस्य को निष्ठापूर्ण सेनानी की भांति साम्यवाद के निर्माण में कार्य करना होता है। उसको काफी कठिनाईयों का सामना करना पड़ता है, और कई बार मतभेद के कारण जान से भी हाथ धोने पड़ते हैं। परन्तु इस पर भी दल की सदस्यता ही रूस में वह सोपान है जो एक व्यक्ति को सोवियत जीवन में शिखर तक पहुंचा देता है। दल का संगठन केन्द्रित है और अब स्तालिन (Stalin) युग के मुकाबले में अधिक लोकतन्त्रात्मक है, परन्तु पूर्णत: लोकतन्त्रात्मक नहीं है। सोवियत संघ के उत्थान में, उलझनों के होते हुए भी, साम्यवादी दल सफल है।

Questions

1. Discuss briefly the role of the Communist Party in U. S. S. R.
2. Write a note on 'Democratic Centralism'.
3. Describe briefly the organisation of the Communist Party of U. S. S. R.
4. Write short notes on the following :—
   (a) Politburo, (b) The Party Congress, (c) The Party Committee.

जापान का संविधान

(THE CONSTITUTION OF JAPAN)

विषय-प्रवेश

(INTRODUCTION)

इतिहास, संविधान, विशेषताएँ
(History, Constitution, Fetures)

जापान (Japan) आधुनिक संसार का एक स्मृद्धि-शील देश है। यहाँ के लोग बहुत परिश्रमी हैं। जापान में संसार के अन्य उन्नत देशों की भाँति कच्चा माल (raw-material) नहीं मिलता है। उदाहरणतय: संयुक्त राज्य अमेरिका (U. S. A) अथवा रूस (U. S. S. R) ग्रेट ब्रिटेन (U. K.) इत्यादि देशों में उद्योगों के लिये कच्चा माल, लोहा, इस्पात, तेल, कोयला, ताँबा इत्यादि बहुत अधिक मात्रा में खानों से निकाला जाता है, परन्तु जापान को यह सब धातुएँ विदेशों से मंगवानी पड़ती हैं। इस प्रकार जापान के उद्योग स्विटजरलैण्ड के कारखानों की तरह विदेशी कच्चे माल के आयात पर ही निर्भर हैं। जैसा कि जापान आजकल संसार में सब से बड़े समुद्री जहाज़ बनाता है, परन्तु उनके निर्माण के लिए लोहा उसे विदेशों से ही मंगवाना पड़ता है। इसके साथ जापानी माल को बेचने के लिये मंडियों की भी आवश्यकता होती है। इस कारण जापान-सरकार की सब से बड़ी समस्या अन्य देशों से ऐसे सम्बन्ध स्थापित करना है जिस से जापान की आयात-निर्यात (Imports and Exports) स्थिति पर कोई बुरा प्रभाव न पड़े। कच्चे माल की कमी को पूरा करने के लिये जापान के लोग अनथक परिश्रम, तकनीकी विकास

तथा नई नई खोजों का आश्रय लेते हैं, जिस के फलस्वरूप जापान आज संसार का प्रमुख औद्योगिक देश बन गया है और यहाँ के लोगों का जीवन स्तर काफ़ी ऊँचा होता जा रहा है। इस समय जापान के लोगों की प्रति व्यक्ति आय (per capita income) लगभग 830 डालर या 5810 रुपये है, जो एशिया (Asia) के देशों से बहुत अधिक है, और यहाँ के साधारण परिवारों का जीवन बहुत अच्छा है। अमेरिकन, रूस या अन्य योरुपीय देशों के परिवारों के समान जापानी घर रेडियो, टैलीवियन, बिजली के रसोई घर, कार इत्यादि आधुनिक सुविधाओं से सुसज्जित रहते हैं।

जापान के लोगों को बाढ़, तूफान (Typhoons) तथा भूकम्प जैसी भयानक मुसीबतों का भी सामना करना पड़ता है। इस का अनुमान कुछ हाल ही में होने वाली दुर्घटनाओं से लगाया जा सकता है। प्रथम सितम्बर, सन् 1923 के भयानक टोकियो-योकोहामा (Tokyo-Yokohama) भूकम्प में 1,43,000 जापानी मारे गये और अनगिणत मकान तबाह हो गये। सन् 1945 से 1961 तक जापान में 8 भयंकर तूफान आये जिनसे हज़ारों व्यक्तियों की जाने चली गईं। केवल इतना ही नहीं दूसरे महायुद्ध में भारी बम वर्षा के कारण जापान को भारी, जान व माल की हानि उठानी पड़ी, परन्तु जापान के वीर लोगों ने अपने आत्म विश्वास और परिश्रम से इस भयानक हानि का मुकावला किया। और उसका परिणाम यह हुआ है कि जापान आज एक उन्नत देश है। और यह देश बिना किसी रोक टोक के लगातार दिन दुगुनी और रात चौगुनी उन्नति कर रहा है।

जापान का भू भाग, चार बड़े द्वीपों—होनशू (Honshu), शिकोडू (Shikkaido), कियूशू (Kyushu) तथा होक्कैड़ो (Hokkaido)—और हज़ारों छोटे-छोटे द्वीपों को मिलाकर बनता है। इस का क्षेत्रफल 369,662 वर्ग किलोमीटर या 142,726 वर्ग मील है। इस प्रकार जापान का कुल क्षेत्रफल अमेरिका (U. S. A.) के क्षेत्रफल वर्ग का 20वाँ भाग तथा भारत के क्षेत्रफल का 8वाँ भाग है। इन द्वीपों की दूरी उत्तर से दक्षिण की ओर 2,400 किलोमीटर है। इसका 84% प्रतिशत भूभाग पर्वतीय है। वर्षा काफी होती है (40″—100″ तक) तथा ताप मान (Temperature) न बहुत कम है और न ही बहुत अधिक है। सन् 1965 की जन गणना (Census) के अनुसार इस देश की आबादी 98,274,961 है, और प्रति किलोमीटर में 266 व्यक्ति रहते हैं जो संसार में नीदरलैंड (Netherlands) और बैल्जियम (Belgium) को छोड़ कर अन्य सभी देशों की संख्या से अधिक है।

इतिहास (History) :—जापान का प्रारम्भिक इतिहास अतीत के धुंधले अन्धकार में छिपा हुआ है, परन्तु तीसरी और चौथी शताब्दी में जब यह अन्धेरा

प्रभात का रूप धारण कर गया तो यह पता चलता है कि यामातो (Yamato) जाति ने ही सर्वप्रथम जापान पर अपना अधिकार स्थापित किया और इसके नेताओं ने जापान में निरंकुश राज-तन्त्र की प्रथा शुरू की। आधुनिक जापान के सम्राटों की वंशावली इन के ही नेताओं से प्रारम्भ होती है। चौथी शताब्दी के अन्त तक कोरिया (Korea) के रास्ते के द्वारा जापान का चीन से सम्बन्ध बना और जापान ने इन देशों के प्रभाव से सांस्कृतिक इतिहास आरम्भ किया। चीनी लिपी को भी जापान ने ग्रहण किया और इस के द्वारा जापान में सभ्यता और संस्कृति का विकास होने लगा। सन् 538 में इन देशों के रास्ते से हो कर बौद्ध धर्म (Buddhism) भारत से जापान तक पहुँचा। सन् 794 में ह्यनि (Heian) राजाओं ने कियोतो (Kyoto) को जापान की राजधानी बनाया और इनके अधीन 1192 तक जापान कला और संस्कृति में बहुत उन्नति करता रहा। दनौरा के युद्ध (Battle of Danoura, 1185.) के साथ-साथ इस काल का अन्तर हो गया, और युद्ध में विजयई मिनामोतोस (Minamotos) ने जापान मे सामन्तवादी युग (Feudal age) का आरम्भ किया जो 700 वर्ष तक चलाता रहा। सन् 1192 में योरीटोमों (Yoritomo) ने शुगुनेते (Shogunate) या सैनिक सरकार को स्थापित किया और राजा की निरंकुश शक्ति का अन्त हो गया। इस काल में कला का स्थान शूरवीरता ने ले लिया। देश में मध्यकालीन यूरोप के नाईट (Kinghts) की तरह सामुराई (Samurai) वीरों का बोल बाला था और उनका जीवन भारत के वीर राजपूतों के जीवन से मिलता जुलता था। सोहलवीं शताब्दी के अन्त तक स्थिति बिगड़ गई और जापान में गृह-युद्ध (Civil War) छिड़ गया। काफी रक्तपात के बाद तोयोतोमी (Toyotomi) ने जापान में पुनः शान्ति स्थापित की। इस गृह-युद्ध के बाद जापान का विदेशों से 250 वर्षों तक सम्बन्ध टूट गया।

राजतन्त्र की पुनः स्थापना (Restoration of Imperial Rule) :— 19वीं शताब्दी में जापान का विदेशों के साथ सम्बन्ध फिर से स्थापित हो गया। सन् 1853 में संयुक्त राज्य अमेरिका के समुद्री कप्तान पैरी (Commander Matthew C. Perry) ने चार चहाजों के साथ टोकियो की खाड़ी (Tokyo Bay) में प्रवेश किया। अगले वर्ष उसने अमेरिका और जापान से समझौता किया। जापान ने इसी प्रकार की संन्धियों के बाद में रूस, ग्रेट ब्रिटेन, निदरलैण्ड, तथा फ्रांस से भी संधि की, जिस से जापान की अकेलेपन (Isolation) की नीति समाप्त हो गई। जापान की स्थिति फिर बिगड़ने लगी। नई आवश्यकताओं के कारण जापान-सरकार का सामन्तवादी ढाँचा ठीक नहीं था, इसलिए सारे देश में फिर से उथल पुथल मच गयी। लगभग 10 वर्ष तक जापान में फिर गृह-युद्ध छिड़ गया और इस युद्ध में सैनिक शुगूनेते का अन्त हो गया। 1868 से मिजि (Meiji) युग का आरम्भ हुआ। सम्राट मीजि ने कई शताब्दीयों के बाद जापान में पुनः राजतन्त्र

की स्थापना की। उस ने आधुनिक टोकियो (Tokyo) को अपनी राजधानी बनाया। जापान में पुराने वर्गीकरण (Classes) का अन्त कर दिया। पश्चिमी सभ्यता, कला, औद्योगीकरण तथा आधुनिक प्रशासन-प्रणाली को प्रोत्साहन दिया। सामन्तवाद को सदा के लिये समाप्त कर दिया। इन परिवर्तनों का जापान के जीवन पर इतना गहरा प्रभाव पड़ा कि समस्त जापानी जनता राष्ट्र उत्थान के महान् कार्य में जुट गई। शीघ्र ही जापान संसार के उन्नतशील देशों में शामिल हो गया। सन् 1904-5 के रूसी-जापानी युद्ध में जापान ने रूस को हरा दिया और संसार के पहले महायुद्ध (1914—19) तक जापान संसार के सर्वश्रेष्ठ देशों में से एक बन गया। सम्राट मीजि का 1912 में देहान्त हो गया। उसके बाद सम्राट ताईशी (Emperor Taisho) सिंहासन पर बैठा। सन् 1926 में उसकी भी मृत्यु हो गई और जापान का वर्तमान सम्राट हीरोहितो (Emperor Hirohito) राज गद्दी पर बैठा।

मीजि संविधान
(Meiji Constitution : 1889)

सम्राट मीजि ने सत्ता को संभालने के बाद तुरन्त एक घोषणा-पत्र जारी किया जिस में यह कहा गया था कि यह देश ऐसे प्रशासन की व्यवस्था करेगा जिस में सरकार की नीतियों पर विचार-विमर्श के लिए सभाएँ बनाई जायेंगी और सभी नीतियों को बनाने में जनता की सम्मति ली जायेगी। प्रत्येक व्यक्ति अपना जीवन अपनी स्वेच्छानुसार व्यतीत कर सकेगा। पुराने तथा बुरे रीति-रिवाजों को समाप्त किया जायेगा तथा प्रशासन की ऐसी व्यवस्था की जायेगी जिसमें सारा राष्ट्र एक होकर भाग ले सकेगा। कुछ समय तक इस घोषणा पर कोई कार्यवाही न की गई, परन्तु विद्रोह के भय के समाप्त हो जाने पर सम्राट ने राजकुमार इतो हीरोभीमी (Prince Hirobumi) को देश के लिये एक नया संविधान बनाने के लिए कहा। संविधान निर्माण के सम्बन्ध में 1882-83 में यूरोप के विभिन्न संविधानों के अध्ययन के लिये राजकुमार इतो यूरोप गए और तत्कालीन तानाशाही जर्मन संविधान से बहुत प्रभावित हुए। सन् 1884 में जापान का संविधान बनाने के लिये एक आयोग बनाया गया जिसके सभापति राजकुमार इतो थे। दो वर्ष में संविधान लिखा गया। फरवरी 1889 में इस संविधान को सम्राट ने स्वीकृति प्रदान की। यह संविधान सन् 1947 तक चलता रहा। इस की मुख्य विशेषताएँ निम्नलिखित थीं।

1. घोषणा विरुद्ध :—मीजि संविधान के निर्माता राजकुमार इतो तथा अन्य जापानी अधिकारी और नेता, ब्रिटिश संसदीय प्रणाली या यूरोप के उदार विचारों के विरुद्ध जर्मन राजतन्त्रीय प्रणाली से अधिक प्रभावित थे। इसलिये प्रो० वारेन् त्सुनीशी का मत है कि "इतो के निर्देशन में लिखा गया तथा 1889 में

लागू किया गया संविधान पूर्ण रूप से तानाशाही था और सम्राट मीजि की 1868 की उद्घोषणा (Charter Gath) के विरुद्ध था...... उद्घोषणा अधिक उदार तथा प्रतिक्रियावादी थी।"[1] इस संविधान में प्रभुसत्ता (Sovereignty) राजा के हाथ में ही रही।

2. सम्राट का सार्वभौमिकता :—मीजि संविधान प्रजा को सम्राट की देन थी। इस संविधान के अनुसार सम्राट सर्वेसर्वा था। इस संविधान के अनुच्छेद-प्रथम में कहा गया था कि "जापान पर प्राचीन युगों से निरन्तर चले आ रहे सम्राटों की पीढ़ी का राज्य और शासन रहेगा।" अनुच्छेद 3 (Art. 3) के अनुसार "सम्राट् का व्यक्तित्व और अस्तित्व पवित्र और अनुल्लघंनीय था" (Sacred and inviolable) और सम्राट पूर्ण प्रभुसत्ता सम्पन्न था (Art. 4)।

3. एकात्मक सरकार :—मीजि संविधान ने जापान को एकात्मक सरकार का ढाँचा प्रदान किया। सारे साम्राज्य में केवल एक ही केन्द्रीय सरकार थी जिसके पास देश की समस्त शक्तियाँ थी। सारे देश के लिए केवल एक ही विधि-निर्माण संस्था थी जिसको राजकीय डायट (Imperial Diet) कहा गया जिसके पास देश की सभी वैधानिक शक्तियाँ थी। देश के कार्यपालिका शक्तियाँ सम्राट के पास थीं।

4. संसद् की स्थापना :—सन् 1890 में समस्त जापान के लिए एक केन्द्रीय द्विसदनीय विधानपालिका की स्थापना की गई, जिसका नाम शाही डायट (Imperial Diet) रखा गया। डायट के दो सदन थे। पहला सदन हाऊस आफ पीयर्स (House of Peers) था। इसके लगभग 400 सदस्य थे। उनका निर्वाचन नहीं होता था। उनकी स्थिति ग्रेट ब्रिटेन के लार्ड सदन (House of Lords) के समान थी। उनका पद पैतृक था और उन्हें सम्राट मनोनीत करता था। कुछ सदस्य निर्वाचित होते थे। कुल सदस्यों का पाँचवाँ भाग कुलीन वर्ग के छोटे सामन्तों द्वारा सात वर्ष के लिये चुना जाता था। प्रत्येक 46 प्रीफैक्चरों (Prefectures) में से अधिक कर देने वाले करदाताओं द्वारा 7 वर्ष के लिए, एक-एक प्रतिनीधि चुना जाता था।

दूसरा सदन प्रतिनीधि सदन (House of Representative) था। प्रारम्भ में इसके 300 सदस्य थे, किन्तु 1930 में इनकी गिनती 466 कर दी गई। ये सदस्य 25 वर्ष की आयु प्राप्त पुरुषों द्वारा चुने जाते थे। उम्मीदवार के लिए कम से कम 30 वर्ष का होना आवश्यक था। प्रतिनिधि सदन के सदस्यों का चुनाव

1. Warren M. Tsuneishi. "Japanese Political Style." (Harper of Row. N. Y. 1966) —pp. 26,27.

4 वर्ष के लिए किया जाता था। परन्तु सम्राट अवधि पूर्ण होने से पहले भी इस सदन का विघटन (Dissolve) कर सकता था।

देश की वैधानिक शक्तियाँ शाही डायट में निहित थी। परन्तु व्यवहार में डायट पर कार्यपालिका प्रिवी कौंसल, मन्त्रिमंडल इत्यादि का पूर्ण नियन्त्रण था।

5. **कार्यपालिका :—** जापान का सम्राट देश की कार्यपालिका का संवैधानिक मुख्या था। 1885 में उसे परामर्श देने के लिए प्रशिया (Prussia) के मन्त्रिमंडल की भाँति का मन्त्रिमंडल जापान में स्थापित किया गया। ईतो हिरोभूमि (Ito Hirobumi) इस मन्त्रिमंडल का पहला प्रधान मन्त्री था। संविधान निर्माण के बाद राजा को सलाह देने के लिए मंत्रिमण्डल के साथ साथ सेना के मुख्याधिकारियों की सीमिति भी थी। धीरे धीरे सैनिक अधिकारियों का मन्त्रिमण्डल पर भी प्रभाव फैल गया और जापान का प्रधान मन्त्री मुख्य सेनापति बन गया। दूसरे महायुद्ध में जनरल तोजो (General Tojo Hidek) जापान का प्रधान मन्त्री था। कार्यपालिका डायट के प्रति अंग्रेजी मन्त्रिमण्डल की तरह उत्तरदायी नहीं थी। व्यवहार में सम्राट की शक्तियों का वास्तविक प्रयोग मन्त्रिण्डल ही करता था। सम्राट का मुख्य कार्य मन्त्रिमण्डल के परामर्श पर कार्य करना था।

6. **मौलिक अधिकार तथा कर्त्तव्य :—** मीजि संविधान के दूसरे अध्याय में नागरिकों के मौलिक अधिकारो का वर्णन किया गया था। इस अधिकार पत्र की एक मुख्य विशेषता यह थी कि जहां पर एक ओर इसमें नागरिकों के अधिकारों का वर्णन किया गया था तो दूसरी ओर नागरिकों के कर्त्तव्य का भी वर्णन किया गया था। नागरिकों के मौलिक अधिकार असीमित नहीं थे। उनका प्रयोग केवल कानूनी सीमाओं में रहकर ही किया जा सकता था। संविधान के अनुच्छेद 20 में इस बात का स्पष्ट वर्णन मिलता है। इस अनुच्छेद में कहा गया है कि जापान के नागरिक कानून की सीमाओं में रहकर भाषण, प्रैस, सभा करने तथा संघ बनाने की स्वतन्त्रता का प्रयोग कर सकते हैं। इन अधिकारों के साथ नागरिको के कर्त्तव्यों का भी वर्णन किया गया था, जैसे सैनिक सेवा प्रत्येक नागरिक का प्रमुख कर्त्तव्य था।

इस प्रकार 1889 का मीजि संविधान जापान का पहला लिखित संविधान था जिसमें 76 अनुच्छेद थे और जो सात अध्यायों में बंटा हुआ था। यह एक संक्षिप्त संविधान था और संयुक्त राज्य अमेरिका (U. S. A.) के आधुनिक संविधान से आकार में आधा था। लिखित होने के साथ साथ मीजि संविधान कठोर संविधान था अर्थात् इसमें संशोधन प्रक्रिया आसान नहीं थी। मीजि संविधान में संशोधन प्रस्तावित करने का अधिकार सम्राट को था क्योंकि यह संविधान जनता को सम्राट की देन थी। संविधान में संशोधन का प्रस्ताव सम्राट की आज्ञा से ही डायट में रखा जा सकता था और उस पर मतदान किया जा सकता था। संशोधन प्रस्ताव पर संसद

में बहस तब हो सकती थी जब कि सदन के 2/3 सदस्य उपस्थित हों, और वही संशोधन संविधान का भाग बन सकता था जिसको सदन में उपस्थित सदस्यों में से 2/3 सदस्य मान लें। इस प्रकार मीजि संविधान एक कठोर संविधान था। यह संविधान जापान में 58 वर्ष (1889-1946) तक चलता रहा और उसमें एक भी संशोधन न किया गया। 1946 में, जब जापान मित्र राष्ट्रों के कब्ज़े में आ गया तो, यह संविधान समाप्त हो गया।

आधुनिक संविधान का विकास (Origin and Development of Modern Constitution) :—दूसरे महायुद्ध (World War II) में जापान की हार हुई। सन् 1945 में यह स्पष्ट हो गया कि जर्मनी के आत्म-समर्पण (surrender) के बाद जापान का मित्रों राष्ट्रों (allies) के विरुद्ध सफल होना असम्भव है। ऐसी स्थति में भी जापान के शासक, मन्त्रियों और सैनिक अधिकारियों का यह विश्वास था कि जापान को युद्ध जीतने के लिए एक और प्रयत्न करना चाहिए, परन्तु हीरोशिमा और नागासाकी पर अणुबम गिरने के पश्चात् जापान के सम्राट ने आत्म-समर्पण करने का निश्चय किया और अपनी सरकार को ऐसा करने का आदेश दिया। 26 जुलाई, 1945 को संयुक्त राज्य अमेरिका (U. S. A.) के राष्ट्रपति ट्रूमैन (Truman), ग्रेट ब्रिटेन के प्रधान मन्त्री एटली (P. M. Attlee) ने पोटस्डम (Potsdam) उद्घोषणा की, (Potsdam Declartion) जिस में उन्होंने जापान से हथियार डाल देने की सिफारिश की और साथ ही विश्व-शान्ति की स्थापना के लिए कुछ शर्तें भी रखीं। इस घोषणा में यह माँग की गई थी कि साथी देश (allies) जापान में उन शक्तियों को नष्ट कर देंगे जिन्होंने जापान के लोगों को भयानक युद्ध में झौंका था और जापान में लोकतन्त्रात्मक सरकार स्थापित करेंगे। इस उद्घोषणा के आधार पर 2 सितम्बर, 1945 को अमेरिका के युद्धपोत (Battleship) यू० एस० एस० मिस्सूरी (U. S. S. Missouri) पर टोकियो की खाड़ी (Tokyo Bay) में जापान के प्रतिनिधियों ने आत्म-समर्पण पर हस्ताक्षर कर दिये और अपनी हार स्वीकार कर ली।

मित्र राष्ट्रों ने प्रामाणित जापान में पोटस्डम उद्घोषणा की शर्तों को लागू करने के लिये सेनापति मैकार्थर (General Douglas Macarthur) के अधीन सैनिक सरकार की स्थापना की जिसे स्कैप (Scap Supreme Commander for the Allied Powers) कहा जाता है। जापान का आधुनिक संविधान, वास्तव में इसी संस्था की देन है। इस सरकार ने सर्वप्रथम जापान के सभी सैनिक अड्डों को नष्ट कर दिया और जापान की सेना का निःशस्त्रीकरण कर दिया। 14 अक्तूबर 1944 में जापान की सरकार को उन सब बंधनों को समाप्त करने का आदेश दिया गया जो नागरिकों के मौलिक अधिकारों में रुकावट थे। जापान की सरकार ने ऐसे अधिकार लोगों को प्रदान किये जो भारत, अमेरिका या ग्रेट ब्रिटेन में लोगों को

व्यक्तिगत स्वतन्त्रता के रूप में प्राप्त हैं। 31 जनवरी, 1946 को जापान के राज धर्म का भी अन्त कर दिया गया। साथी देशों के सैनिक प्रशासन (Occupation administration) ने फिर जापान की सरकार को नया संविधान बनाने का आदेश दिया।

जापान की सरकार ने मतसूमोतो टोगी (Matsumoto Togi) के अधीन नया संविधान बनाने के लिये एक आयोग (Commission) बनाया, जिसने 1946 में संविधान को तैयार किया, परन्तु जनरल मैकार्थर ने इसे रद्द कर दिया और जनरल कोर्टरे व्हिटले (General Courtrey Whitley) के अधीन प्रशासकीय विभाग को जापान की सरकार के निर्देशन के लिये एक संविधान बनाने को कहा। इस विभाग ने शीघ्र ही संविधान तैयार किया और जनरल मैकार्थर ने इसे जापान की सरकार को देश पर लागू करने के लिये कहा। तत्कालीन शिधेरा (Shidehara) सरकार को यह संविधान स्वीकार करना पड़ा, और मामूली परिवर्तन के साथ 7 अक्तूबर, 1946 को जापान की डायट (Diet) ने इसे स्वीकृति दे दी। 13 मई, 1947 को इस संविधान को लागू कर दिया गया। इस प्रकार जापान का आधुनिक संविधान वस्तुतः जनरल मैकार्थर के सैनिक प्रशासन की ही देन है।

आधुनिक संविधान और मीजि संविधान :— आधुनिक संविधान को मीजि (Meiji) संविधान के संशोधित रूप में लागू किया गया परन्तु वर्तमान संविधान मौलिक रूप में मीजि संविधान से भिन्न है। इन की भिन्नताएं निम्नलिखित हैं :—

1. संवैधानिक दृष्टि से मीजि में संविधान राज्य की प्रभुसत्ता जापान के सम्राट के पास थी और वे सर्वेसर्वा था। परन्तु मैकार्थर द्वारा निर्मित नया वर्तमान संविधान जापान के सम्राट को केवल 'राज्य का प्रतीक और जनता की एकता का चिन्ह' ("Symbol of the State and of the unity of the People") बना देता है। जापान का सम्राट अंग्रेजी सम्राट की भांति केवल एक नाममात्र का मुख्याधिपति है। जबकि देश के लोग ही वास्तव में संप्रभु (Sovereign) हैं।

2. मीजि संविधान जापान के लोगों को सम्राट की देन थी जबकि वर्तमान संविधान लोगों के प्रतिनिधियों द्वारा डायट में स्वीकृत संविधान है।

3. व्यवहारिक दृष्टि से वर्तमान संविधान जापान में संसदीय प्रणाली की स्थापना करता है, जिस में देश की वास्तविक शक्तियों का प्रयोग एक मन्त्री मण्डल (Cabinet) करता है, जो लोगों द्वारा चुनी गई डायट (Diet) के प्रति उत्तरदायी है। मीजि संविधान में मन्त्रीमण्डल की ऐसी स्थिति नहीं थी।

4. एक और मुख्य अन्तर वह है कि जापान का आधुनिक संविधान अनु० 4 में युद्ध के विरुद्ध घोषणा करता है।

5. जापान का नया संविधान लोगों को मीजि संविधान की अपेक्षा विस्तृत मौलिक अधिकार और कर्त्तव्य प्रदान करता है।

6. लोकतन्त्र और जनता के अधिकारों की रक्षा के लिये नया संविधान, जापान में स्वतन्त्र सर्वोच्च न्यायालय तथा छोटी न्यायालयों की स्थापना करता है और उसे अमेरिका (U. S. A.) की सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court) की भांति न्यायिक-पूनरीक्षण (Justicial Review) के अधिकार प्राप्त हैं।

आधुनिक संविधान की मुख्य विशेषताएं
(Main Features of the New Japanese Constitution)

1. **लौकिक प्रभुसत्ता** (Popular Sovereignty) :—जापान के नये संविधान की महत्त्वपूर्ण विशेषता और पुराने संविधानों में अन्तर की मुख्य बात यह थी कि नये संविधान ने प्रजातन्त्रात्मक विचार तथा लौकिक प्रभुसत्ता को अपना आधार बनाया। संविधान में स्पस्ट रूप से कहा गया है कि राज्य की शक्तियों का स्रोत सम्राट नहीं है बल्कि देश की प्रभुसत्ता जनता में निहित हैं। संविधान की प्रस्तावना में इसका स्पष्ट वर्णम इन शब्दों में किया गया है 'हम जापानी, लोगों द्वारा निर्वाचित डायट द्वारा काम करते हुए, घोषणा करते हैं कि सर्वोच्च शक्ति जनता के हाथ में है और दृढ़ता से हम इस संविधान की स्थापना करते हैं।" आगे चलकर प्रस्तावना में फिर कहा गया हैं कि "सरकार लोगों का ट्रस्ट (Trust) है। जिसकी सत्ता जनता से प्राप्त की जाती है। जिसकी शक्ति का प्रयोग जनता के चुने हुए प्रतिनिधि करते हैं और जिसके लाभों का उपयोग जनता करती है।" इस प्रकार आधुनिक संविधान ने जनता को ही देश की सत्ता का स्त्रोत माना है, जहां मीजि संविधान में देश की सत्ता का स्त्रोत सम्राट को माना गया था जो अपनी इच्छानुसार शक्तियों का प्रयोग करता था। आज भले ही सम्राट के पास कुछ शक्तियाँ हैं परन्तु वह उनका प्रयोग जनता द्वारा चुने हुये प्रतिनीधियों के परामर्श पर करता है।

2, लिखित संविधान (Written constitution) :—जापान का आधुनिक संविधान अमेरिका, भारत तथा रूस की भांति एक लिखित लेखपत्र है। चाहे इस संविधान को मीजि संविधान के संशोधन के रूप में अपनाया गया, परन्तु यह पूर्णतः एक नया संविधान था जिसमें नये नियमों तथा आदर्शों को स्थापित किया गया। इस संविधान में 11 अध्याय हैं जिनमें कुल 103 अनुच्छेद हैं जो साधारण भाषा में लिखे गये हैं। मीजि संविधान की अपेक्षा यह संविधान अधिक लम्बा है।

3 **कठोर संविधान** (Rigid constitution) :—जापान का आधुनिक संविधान लिखित होने के साथ-साथ कठोर भी है। इसमें संशोधन करने की एक विशेष प्रक्रिया का वर्णन किया गया है। जापान इंगलैंड की भांति डायट साधारणतः

बहुमत से संविधान में संशोधन नहीं कर सकती। संशोधन प्रक्रिया का वर्णन अनुच्छेद 96 में इस प्रकार किया गया है "संविधान में संशोधन प्रस्ताव का आरम्भ, डायट द्वारा प्रत्येक सदन के 2/3 या इससे अधिक मतों से किया जा सकता है। लेकिन संशोधन स्वीकार तब होगा जब डायट के कुल सदस्यों का स्पष्ट बहुमत इसे स्वीकार कर लेगा। इसके पश्चात संशोधन प्रस्ताव को डायट जनता के सामने उनकी मंजूरी के लिए रखती है। यदि जनमत संग्रह (Referendum) में उसे निश्चित मत प्राप्त हो जाते हैं तो सम्राट एक घोषणा द्वारा उस संशोधन को संविधान का एक भाग घोषित कर देता है। इस विधि से यह स्पष्ट हो जाता है कि जापान का संविधान एक कठोर संविधान है। परन्तु जापान का संविधान अमेरिका के संविधान से कम कठोर है।

4. सर्वोच्च कानून (Supreme Law) :—जापान का आधुनिक संविधान देश का सर्वोच्च कानून है। संविधान के अनुच्छेद 97 से 99 तक संविधान की सर्वोच्च कानून के रूप में व्याख्या की गई है। अनुच्छेद 97 में कहा गया है कि जापानियों के मौलिक अधिकारों का अतिक्रम नहीं किया जा सकता क्योंकि यह संविधान का भाग है जो देश का सर्वोच्च कानून है। अनुच्छेद 98 में इस बात का स्पष्ट वर्णन इन शब्दों में मिलता है "यह संविधान राष्ट्र का सर्वोच्च कानून होगा और कोई भी कानून, अध्यादेश, राजाज्ञा या सरकार के अन्य कार्य, या उनका भाग, यदि संविधान के विरुद्ध होगा तो कानूनी शक्ति या मान्यता नहीं रखेगा।" इसका अर्थ यह है कि यदि कोई कानून संविधान की धाराओं के विरुद्ध होगा तो उसे कानूनी मान्यता प्राप्त नहीं होगी और वह कानून अवैध होगा। संविधान का अनुच्छेद 99 स्पष्ट रूप से सरकार का कार्य करने वाले व्यक्तियों पर यह कर्त्तव्य लादता है कि वे संविधान का सम्मान करें और जो व्यक्ति इसके विरुद्ध जाये उसे सजा दी जाये। इस प्रकार जापान में सरकार का कोई भी अंग ऐसा काम नहीं कर सकता जिसकी आज्ञा संविधान न देता हो।

5. सीमित राजतंत्र (Limited Monarchy) :—आधुनिक संविधान राजतंत्र की संस्था को समाप्त नहीं करता। आज भी सम्राट राज्य का प्रमुख है, उसका पद पैतृक है और इंगलैण्ड की भांति, शासन का सारा कार्य उसके नाम पर किया जाता है। परन्तु इस संविधान ने पुराने सम्राट की सभी शक्तियां, राजा से छीन ली हैं। मीजि संविधान में सम्राट शक्तियों का स्रोत था। परन्तु आधुनिक संविधान ने सम्राट को राज्य का प्रतीक और जनता की एकता का प्रतीक (Symbol of the state and of the unity of the people) घोषित किया है। सरकार से सम्बन्धित शक्तियां उसके पास नहीं हैं। आज वह पुराने सम्राट की भांति निरंकुश नहीं बल्कि केवल एक नाम-मात्र का मुखिया है। आज वह सभी कार्यों को मंत्रिमंडल के परामर्श पर करता है और मंत्रिमंडल इन सभी कार्यों के लिए डायट के प्रति उत्तरदायी है। इसलिए

अनुच्छेद 1 में कहा गया है कि "सम्राट अपनी सभी शक्तियां जनता से प्राप्त करता है न कि दैवी-सिद्धान्त से। इस प्रकार जापान का सम्राट इंगलैंड के राजा या रानी की भांति केवल एक नाम-मात्र का संवैधानिक प्रमुख है जो राज्य करता है, शासन नहीं।

6. एकात्मक सरकार (Unitary Government) :—जापान का आधुनिक संविधान, मीजि संविधान की भांति, जापान में एकात्मक सरकार की स्थापना करता है। यहां पर जापान के संविधान ने अमेरिका का अनुसरण न करके इंगलैंड की एकात्मक व्यवस्था को अपनाया है। जापान में एक केन्द्रीय सरकार है जिसमें देश की सभी शक्तियां निहित हैं। सारे जापान के लिये कानून बनाने की केवल एक ही संस्था, डायट (Diet) है। डायट द्वारा बनाये गये कानून जापान के सभी लोगों, संस्थाओं पर लागू होते हैं। इस प्रकार जापान में शक्तियों के विभाजन के स्थान पर शक्तियों का केन्द्रीयकरण है। भले ही राज्य की इकाइयों को कुछ शक्तियां प्रदान की गई हैं, परन्तु यह केवल कार्यकुशलता के लिये किया गया है वरन् जापान में एक पूर्ण एकात्मक सरकार की स्थापना की गई है।

7. संसदीय प्रणाली (Parliamentary Government) :—जापान का आधुनिक संविधान, इंगलैंड तथा भारत की भांति, जापान में संसदीय प्रणाली की स्थापना करता है। इंगलैण्ड तथा भारत की भांति, जापान में कार्यपालिका के दो मुखिया हैं—(i) नाममात्र का मुखिया (सम्राट), (ii) वास्तविक मुखिया (मंत्रिमंडल)। भले ही राज्य की शक्तियां सम्राट को सौंपी गई हैं, परन्तु वह स्वयं उनका प्रयोग नहीं करता। इन सभी शक्तियों का प्रयोग मंत्रिमंडल द्वारा किया जाता है जिसका मुखिया प्रधानमंत्री है। प्रधान मंत्री तथा उसका मंत्रिमंडल अपने सभी कार्यों के लिए डायट के प्रति उत्तरदायी है। यह उत्तरदायित्व सामूहिक तथा व्यक्तिगत दोनों प्रकार का है। यदि डायट का निचला सदन (प्रतिनिधि सदन) मंत्रिमंडल की नीतियों के पक्ष में न हो या मंत्रिमंडल में उसे विश्वास न रहे तो वह अविश्वास प्रस्ताव पास कर सकती है। अविश्वास प्रस्ताव पास हो जाने के पश्चात मंत्रिमंडल को त्यागपत्र देना पड़ता है। इस प्रकार जापान का आधुनिक संविधान जापान में संसदीय सरकार या उत्तरदायी सरकार की स्पष्ट रूप से स्थापना करता है।

8. द्विसदनीय डायट (Bicameral Diet) :—मीजि संविधान की भांति, आधुनिक संविधान ने भी जापान में राष्ट्रीय विधानपालिका का संगठन द्विसदनीय नियम के आधार पर किया गया है। राज्य की सर्वोच्च कानून बनाने वाली संस्था डायट है, जो द्विसदनीय है— (i) प्रतिनिधि सदन (House of Representative) जो जनता के द्वारा व्यस्क मताधिकार के आधार पर चार वर्ष के लिए निर्वाचित किया जाता है। परन्तु सम्राट प्रधानमंत्री के परामर्श पर इसको पहले भी विघटित कर सकता है। यही सदन मंत्रिमंडल पर नियन्त्रण रखता है और मंत्रिमंडल इसके प्रति उत्तरदायी

है। (ii) दूसरा सदन हाऊस आफ कौंसिलर्ज़ (House of councillors) है। इसकी सदस्य संख्या 250 है जो 6 वर्ष के लिए चुने जाते हैं, परन्तु हर तीन वर्ष के बाद रिटायर हो जाते हैं और उनके स्थान पर नये प्रतिनिधियों का चुनाव किया जाता है।

9. न्यायिक पुर्ननिरीक्षण (Judicial Review) :—जापान के आधुनिक संविधान की एक और विशेषता यह है कि इसने जापान में स्वतन्त्र न्यायपालिका की स्थापना की है। मीजि संविधान के अधीन न्यायपालिका सरकार का एक स्वतंत्र अंग नहीं था। इसके साथ-साथ भारत और अमेरिका की भांति जापान का आधुनिक संविधान जापान की सुप्रीम कोर्ट को न्यायिक पुर्ननिरीक्षण का अधिकार भी प्रदान करता है। संविधान के अनुच्छेद 81 में कहा गया है "सर्वोच्च न्यायालय अन्तिम न्यायालय है और इसे किसी कानूनी आदेश और सरकारी कार्य की संवैधानिकता का निर्णय करने का अधिकार है" इस प्रकार जापान की सुप्रीम कोर्ट के पास किसी भी कानून या आदेश को अवैध घोषित करने की संवैधानिक शक्ति है। यदि सुप्रीम कोर्ट देखे कि कोई कानून या आदेश संविधान की धाराओं के विरुद्ध है तो वह उन्हें अवैध (unconstitutional) घोषित कर सकती है। परन्तु जापान की सुप्रीम कोर्ट ने इस शक्ति का प्रयोग उसी प्रकार नहीं किया जिस प्रकार अमेरिका की सुप्रीम कोर्ट ने किया है।

10. व्यस्क मताधिकार (Universal Adult Franchise) :—जापान के आधुनिक संविधान की एक और विशेषता जापान के नागरिकों को व्यस्क मताधिकार प्रदान करना हैं। मीजि संविधान के आधीन केवल उन पुरुषों को मताधिकार प्राप्त था जो 15 यैन (yen) कर दिया करते थे। आधुनिक संविधान ने इन भेद-भावों को समाप्त कर उन सभी स्त्री पुरुषों को मताधिकार प्रदान किया जिसकी आयु 20 वर्ष या इससे अधिक हो। अनुच्छेद 15 में कहा गया है "सार्वजनिक प्रतिनिधियों के चुनाव में सभी नागरिकों को वयस्क मताधिकार का अधिकार होगा।" इस प्रकार आधुनिक संविधान ने वयस्क मताधिकार के नियम को अपना कर जापान में लौकिक प्रभुसत्ता (Popular Sovereignty) के सिद्धान्त को स्थापित किया।

11. मौलिक अधिकार तथा कर्त्तव्य (Fundamental Rights and Duties) :—संसार के अन्य संविधानों का अनुसरण करते हुए जापान का आधुनिक संविधान लोगों को मौलिक अधिकार प्रदान करता है। संविधान के तीसरे अध्याय में, जिसमें 31 अनुच्छेद (10 से 40) हैं, इन मौलिक अधिकारों तथा कर्त्तव्यों का विस्तृत वर्णन किया गया है। इस मौलिक अधिकार पत्र में लगभग उन सभी अधिकारों का वर्णन है जो एक व्यक्ति के सम्पूर्ण विकास के लिए आवश्यक हैं। जापान का संविधान इन अधिकारों का केवल विस्तृत वर्णन ही नहीं करता बल्कि उनको संवैधानिक

संरक्षण भी प्रदान करता है। संविधान इनको अमर तथा अनुल्लंघनीय (Eternal and Inviolate) घोषित करता है। सरकार नागरिकों के इन मौलिक अधिकारों को किसी भी स्थिति में छीना नहीं जा सकता। इसका स्पष्ट वर्णन अनुच्छेद 97 में मिलता है जिसमें कहा गया है कि जापान के लोगों को जो मौलिक अधिकार प्रदान किये गये हैं उनका किसी भी तरह उल्लंघन नहीं किया जा सकता।

12. युद्ध का परित्याग (Renunciation of war) :—जापान के संविधान की एक मुख्य तथा नई विशेषता यह है कि इसमें युद्ध के परित्याग की घोषणा की गई है। संसार का कोई भी दूसरा संविधान नहीं है जिसमें इस प्रकार युद्ध के परित्याग को संविधान में स्थान दिया गया हो। संविधान 9 के अनुसार "न्याय तथा शक्ति के आधार पर अन्तर्राष्ट्रीय शांति के मन से इच्छुक, जापान के लोग युद्ध का, राष्ट्र के सर्वोच्च अधिकार के रूप में, सदा के लिये परित्याग करते हैं और अन्तर्राष्ट्रीय झगड़ों को सुलझाने के लिये शक्ति के प्रयोग की धमकी या प्रयोग का भी परित्याग करते हैं।" लेकिन इस अनुच्छेद का अर्थ यह नहीं है कि जापान सेना नहीं रख सकता। कोई भी देश आत्म-रक्षा के लिये सैनिक कार्यवाही कर सकता है। इसलिए जापान भी अपनी रक्षा के लिए जल, थल और वायु सेना का संगठन कर सकता है। उस पर किसी प्रकार का प्रतिबंध नहीं है।

13. स्थानीय स्वशासन (Local-Self Government) :—जापान के नये संविधान ने, जापान को पूर्णतः लोकतन्त्रात्मक बनाने के लिए, जापान में स्थानीय स्वशासन के सिद्धान्त का आरम्भ किया है। स्थानीय स्वशासन के संगठन का वर्णन आठवें अध्याय में किया गया है। अनुच्छेद 93 में कहा गया है कि स्थानीय संस्थाएं वाद-विवाद के लिए असैम्बलियां स्थापित करेंगी और सभी स्थानीय संस्थाओं के कार्यपालिका विभाग के अधिकारी असैम्बली के सदस्य तथा अन्य स्थानीय कर्मचारी लोगों द्वारा प्रत्यक्ष मत से चुने जायेंगे।" 1947 के स्थानीय स्वायत्त अधिनियम (The Local Autonomy Law 1947) ने स्थानीय संस्थाओं के मतदाताओं को उपक्रम (Initiative) तथा वापस बुलाने (Recall) का अधिकार प्रदान किया है। इस प्रकार नये संविधान ने जापान में एक ऐसी प्रजातन्त्रात्मक व्यवस्था की स्थापना की है जो जापान में पहले कभी भी नहीं थी।

14. ब्रिटिश संसदीय तथा अमरीकी अध्यक्षात्मक प्रणालियों का मिश्रण (Mixture of English and American constitutions):—जापान का वर्तमान लोकतन्त्रात्मक संविधान जनरल मैकार्थर (General Macarthur) के सैनिक प्रशासन की देन है और इस प्रकार त्सूनिशी (Tsuneishi) के शब्दों में जापान में संविधान के द्वारा "एक लोकतन्त्रात्मक क्रान्ति इस प्रकार साधारण जनता द्वारा

नहीं बल्कि एक सैनिक तानाशाह द्वारा लाई गई।" (1) जनरल मैकार्थर तथा उसके अधीन प्रशासन अमरीकी सैनिकों के हाथ में था। परन्तु इस प्रशासन को, अंग्रेजी संसदीय सरकार के सिद्धान्तों पर, जापान के लिए, संविधान तैयार करने का आदेश दिया गया। इस कारण आधुनिक जापानी संविधान में जापान के लोग तथा डायट (Diet) ही देश के सर्वोच्च सत्ताधारी हैं। जापान का सम्राट ब्रिटिश सम्राट की भांति केवल एक नाम-मात्र का संवैधानिक मुखिया है। देश की वास्तविक सरकार मंत्री मंडल है जो डायट द्वारा चुनी जाती है और अपने कार्य के लिए डायट के प्रति उत्तरदायी है।

संविधान निर्माता अमेरिका से सम्बन्ध रखते थे इसलिए इस संविधान में अमरीकी अध्यक्षात्मक सरकार की कुछ विशेषताएं भी मिलती हैं। चितोशी यानागा (Chitoshi yanaga) के मतानुसार जापान के "संविधान की प्रस्तावना में अमेरीका के विचारों, भाषा तथा ऐतिहासिक लेखपत्रों जैसे स्वतंत्रता की उद्घोषणा, संघात्मक लेखपत्र, संविधान की प्रस्तावना गैटिसबरग भाषण एटलांटिक चार्टर की झलक दिखाई देती है।"[2] इसके अतिरिक्त त्सुनिशी (Tsuneishi) कहता है "मौलिक रूप से जापान का संविधान ब्रिटिश माडल पर ही आधारित है परन्तु शक्तियों के विभाजन और न्यायिक पुर्ननिरीक्षण की धाराएं इस पर अमेरिकन प्रभाव का परिचय देती हैं।"[3] यह स्पष्ट हो जाता है कि जापान के संविधान में संसदीय तथा अध्यक्षात्मक सरकारों का मिश्रण है। इसमें संसदीय सरकार के निम्नलिखित सिद्धान्त शामिल हैं :—

(क) संवैधानिक सम्राट (Constitutional Monarchy)

---

(1) Tsuneishi. M. Warnen. "Japanese Political Style"...p 31 "Characteristically, the change was imposed and carried out from above, creating a paradox of a democratic revolution generated not by the Common man or the street mob but by a military dictator."

(2) Chitoshi Yanaga. "Japanese People and Politics"...p. 125 "The preamble to the constitution reminds the reader of the ideas and language of such histroic documents as the Declaration of Independence, the Federalist papers, the preamble of the constitution, the Gettysburg Address, and even the Atlantic charter."

(3) Tsuneishi. Werren, M. op. cit......p. 39 "In its essential foundations, therefore, it is patterned after the classic British model, but it betrays its recent American accretions in its stress on the division of powers and its provision for Judicial review."

(ख) संसद की सर्वोच्चता (Supremacy of the Diet)
(ग) मन्त्रीमंडल (Cabinet)
(घ) मंत्रिमंडल का उत्तरदायित्व (Responsibility of the Cabinet to Diet)
(ङ) विधानपालिका और कार्यपालिका में पृथक्करण के सिद्धान्त का अभाव (No separati on of powers between Legislature and Executive)
(च) न्यायपालिका की स्वतन्त्रता (Independence of judiciary)

जापान के संविधान में अध्यक्षात्मक (अमेरिका प्रणाली) की निम्नलिखित बातें दिखाई देती हैं :—
(क) संविधान की प्रस्तावना (Preamble of the Constitution)
(ख) जनता की प्रभुसत्ता (Popular Sovereignty)
(ग) मौलिक अधिकार पत्र (Bill of Rights)
(घ) न्यायिक पुर्ननिरीक्षण (Judicial Review)
(ङ) स्पीकर और समितियों की स्थिति अमेरिका से मिलती जुलती है (Speaker and Committee System resembles American prototype)

इसके अतिरिक्त जापान का संविधान अमेरिकन संविधान की तरह कठोर है परन्तु इसकी संशोधन प्रक्रिया अमरीकी और स्विस संविधान की संशोधन प्रक्रियाओं का समिश्रण हैं। अमेरिकन कांग्रेस की भांति संशोधन जापान की डायट में 2/3 बहुमत से पास होना चाहिए। उसके बाद फिर स्विस संविधान की भांति इस पर जनमत संग्रह लेना आवश्यक है।

निष्कर्ष :—इस चर्चा से यह स्पष्ट हो जाता है कि जापान का सविधान तथा इसकी शासन प्रणाली ब्रिटिश, स्विस तथा संयुक्त राज्य अमेरिका की शासन प्रणालियों का मिला जुला रूप है। इसे कार्य रूप देना और सफल बनाना सरल नहीं था, परन्तु जापान के लोगों ने इस मिश्रण को एक सफल सरकार का रूप दे दिया है।

मौलिक अधिकार तथा कर्त्तव्य
(Fundamental Rights and Duties)

जापान के आधुनिक संविधान का तीसरा अध्याय देश के नागरिकों को विस्तृत मौलिक अधिकार प्रदान करता है और उसके साथ-साथ आवश्यक कर्त्तव्यों का भी वर्णन करता है। संविधान का अनुच्छेद 11 (Art. 11) इन अधिकारों को "अमर तथा अनुल्लंघनीय" (Eternal and Inviolate) घोषित करता है। इनके महत्व की चर्चा करते हुए अनुच्छेद 12 (Art. 12) में यह कहा गया है कि जापान के नागरिक इन अधिकारों तथा स्वतन्त्रता का प्रयोग उचित ढंग से सार्वजनिक हित तथा कल्याण को समक्ष रख कर करेंगे। इस प्रकार यह दोनों अनुच्छेद एक ओर जापान के नागरिकों

को मौलिक अधिकार प्रदान करते हैं। उन्हें अपना जीवन सुखपूर्ण, भेद-भाव रहित व्यतीत करने का सुअवसर देते हैं, दूसरी ओर मैकी (Maki) के शब्दों में उन्हें इस बात का संकेत देते हैं कि "लोकतंत्र के लिए व्यक्तिगत स्वतंत्रता तथा समस्त समाज की भलाई में संतुलन आवश्यक है।"[1] इस उद्देश्य से लोगो को इन अधिकारों का प्रयोग उत्तरदायित्व की भावना के करना होगा। जापान की सर्वोच्च न्यायालय ने भी इस बात की पुष्टि की है कि स्वतंत्रता का प्रयोग जन-कल्याण की भावना ही होना चाहिए। जापान की सरकार जन-कल्याण के लिए स्वतंत्रता को सीमित कर सकती है, परन्तु सरकार ऐसा बहुत सोच-विचार करने के बाद ही करेगी क्योंकि इसका अर्थ यह नहीं है कि सरकार जन कल्याण की आड़ में नागरिकों की स्वतंत्रता को छीन सकती है। जापान के पिछले 20 वर्षों के इतिहास में सरकार ने नागरिकों की स्वतंत्रता को सीमित करने का कोई प्रयत्न नहीं किया और यह बात अत्यंत सराहनीय है।

जापान के नागरिकों को अनुच्छेद 19 से 23 (Art. 19 to 23) के अनुसार लगभग वे सभी मौलिक अधिकार तथा स्वतंत्रताएं प्राप्त हैं जो ग्रेट ब्रिटेन, संयुक्त राज्य अमेरिका (U. S. A) तथा स्विस के नागरिकों को प्राप्त हैं। इनमें मुख्य अधिकार धर्म की स्वतंत्रता, समुदाय बनाने की स्वतंत्रता, संगठन बनाने की स्वतंत्रता, विचार और अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता (Freedom of thought and expression), समानता, भेद-भाव रहित पद प्राप्त करने या जीवन व्यतीत करने की स्वतंत्रता, देश में किसी स्थान पर रहने या किसी भी व्यवसाय को अपनाने की स्वतन्त्रता है। केवल इतना ही नहीं काम करने का अधिकार, यूनियन या संघ बनाने का अधिकार, सम्पति का अधिकार, जीवन का अधिकार इत्यादि भी शामिल हैं। इन अधिकारों में जापान के नागरिकों की मौलिक समानता पर अधिक ज़ोर दिया गया है। 31 अनुच्छेदों में से 10 अनुच्छेद समानता और कानूनी संरक्षण पर ज़ोर देते हैं। इसका मुख्य कारण जापान के प्राचीन कुलीनतंत्र समाज को नष्ट करके उसके स्थान पर आधुनिक समानता और स्वतंत्रता के आधार पर सुसंगठित संविधान का निर्माण करना है।

जापान के नागरिकों को संविधान राजनैतिक अधिकार भी प्रदान करता है। जापान के नागरिक सभी मुख्याधिकारियों के निर्वाचन में बिना भेद-भाव के भाग ले सकते हैं और उनको पद से हटा सकते है। वयस्क (Adult) मताधिकार द्वारा जापान की राष्ट्रीय विधानपालिका—डायट (Diet) तथा अन्य स्थानीय विधानसभाओं में अपने प्रतिनिधि चुन सकते हैं।

कर्त्तव्य (Duties) :—रूस के संविधान की भाँति जापान का नया संविधान अधिकारों के साथ-साथ नागरिकों के कर्त्तव्यों का भी उल्लेख करता है।

1. Maki, John M. "Government and Politics of Japan"...p. 87

अनुच्छेद 12 (Art. 12) इस बात का आदेश देता है कि यह नागरिकों का कर्त्तव्य है कि वे अपने अधिकारों का दुरुपयोग न करें और जन कल्याण को सामने रखते हुए ऐसा वातावरण बनाये रखें जिसमें प्रत्येक नागरिक रोक-टोक के बिना अपने अधिकारों का उपभोग कर सके। अनुच्छेद 27 (Art. 27) के अनुसार प्रत्येक जापानी नागरिक का कर्त्तव्य है कि वह काम करे और राज्य को कर (Tax) अदा करे (Art 30)। इसके अतिरिक्त जापानी माता-पिता का यह कर्त्तव्य है कि वे पढ़ने लिखने योग्य बच्चों को उचित शिक्षा दें।

जापान का नया संविधान पुराने मीजि संविधान के मुकाबले में जापान के नागरिकों को विस्तृत अधिकार तथा कर्त्तव्य प्रदान करता है। इसका उद्देश्य जापान में एक उन्नतशील लोकतंत्रात्मक समाज का निर्माण है, जिस में प्रत्येक नागरिक कुल, जाति, धर्म, लिंग तथा रंग के भेद-भाव से मुक्त होकर समान जीवन व्यतीत कर सके। ऐसा वातावरण तभी बन सकता है जब लोग अपने अधिकारों के साथ-साथ अपने कर्त्तव्यों का भी पालन करें क्योंकि अधिकार के बिना कर्त्तव्य व्यर्थ हो जाते हैं। इस सत्य को सामने रखते हुए जापान का संविधान ऐसे कर्त्तव्यों का भी उल्लेख करता है जिनके पालन करने से जापान के नागरिकों के अधिकार सुरक्षित रह सकें। नागरिकों के अधिकारों के संरक्षण के लिए जापान का संविधान स्वतंत्र न्यायपालिका तथा न्यायिक-पुनर्निरीक्षण की व्यवस्था करता है।

Questions

1. Dicuss briefly the difference between Meiji and modern constitution of Japan.

2. Describe briefly the main features of modern constitution of Japan.

3. Discuss briefly the Fundamental rights and duties given to a citizen of Japan according to the new constitution.

4. "The constitution and the mechanisms, it provides for government represent a hybrid, the prototypes of which are to be found in Great Britain, France, and the United States." (Tsuneishi) Comment.

2

कार्यपालिका

(EXECUTIVE)

सम्राट मन्त्रिमण्डल तथा प्रधानमन्त्री
(Emperor, Cabinet and Prime Minister)

सम्राट
(The Emperor)

वर्तमान सम्राट हीरोहितो (Hirohito), प्राचीन सम्राट जीम्मू (Jimmu) जिसके बारे में कहा जाता है कि उसने €60 B. C. में वर्तमान वंश की स्थापना की वंशावली में जापान का 124वां सम्राट है। सन् 1926 में सिंहासन सम्भालने के बाद उसने अपने राज्यकाल को शोवा (Showa) युग का नाम दिया। नीजि रूप में सम्राट हिरोहितो (Hirohito) समुद्री जीव रचनाओं का वैज्ञानिक था। व्यवहारिक रूप में आधुनिक संविधान के अधीन उसके कार्य केवल औपचारिक हैं। उसकी स्थिति बहुत कुछ इंग्लैंड के सम्राट से मिलती जुलती है। वह देश का नाम मात्र-मुख्या (nominal head) है।

मीजि (Meiji) संविवान के अनुसार सम्राट सर्वोसर्वा (all powerful) था, परन्तु व्यवहारिक रूप में वह वहुत शक्तिशाली नहीं था और उसकी सत्ता का प्रयोग उसका मन्त्रिमण्डल ही करता था। आजइस स्थिति को नये संविधान ने कानूनी रूप दे दिया है। त्सूनिशो (Tsuneishi) ने इस सम्बन्ध में कहा है कि "आज वह निरंकुश शासक नहीं है और उसके कार्य केवल औपचारिक है। वह केवल प्रभुसत्ता धारी लोगों के नाम पर ही कार्य करता है, जिनसे वह अपनी सत्ता को ग्रहण करता है, और

सैद्धान्तिक तथा व्यवहारिक रूप में, वास्तव में सत्ताहीन है।"[1] चितोश यनागा (Chitoshi yanaga) भी त्सूनिशी के इस मत का समर्थन करता है। उसकी अंग्रेजी सम्राट से तुलना करते हुए कहता है "व्यवहारिक रूप में उसकी शक्तियाँ बिल्कुल साधारण हैं। उसके मुकाबले में ब्रिटिश सम्राट ब्रिटिश प्रशासन प्रक्रिया में निश्चित भाग लेता है।"[2] जापान के सम्राट को ब्रिटिश सम्राट के मुकाबले में बेजहोट (Bagehot) की परम्परागत शक्तियाँ भी प्राप्त नहीं हैं। अर्थात् संविधान अनुसार उसे अपनी साकार को परामर्श देने का अधिकार प्रोत्साहित करने का अधिकार तथा चेतावनी देने का अधिकार भी प्राप्त नहीं हैं।" संविधान के अनुच्छेद प्रथम (Art. I) के अनुसार जापान का सम्राट "राज्य और जनता की एकता का प्रतीक है। ("The Symbol of the State and of the unity of the people") वह अपने औपचारिक कार्यों में भी मन्त्रिमंडल के आदेशानुसार कार्य करता है। अपने प्रधान मन्त्री को नियुक्त करने में उसे ब्रिटिश रानी की सैद्धान्तिक स्वेच्छा (Theoretical Discretion) भी प्राप्त नहीं हैं। जापान का सम्राट केवल उसी व्यक्ति को अपना प्रधानमन्त्री नियुक्त करता है जिसे जापान की संसद (Diet) मनोनीत करती है। इसी प्रकार सर्वोच्च न्यायालय के मुख्य-न्यायधीश की नियुक्ति भी वह मन्त्रिमण्डल के परामर्श पर करता है। मंत्री के इशारे पर ही वह कानूनों पर हस्ताक्षर करता है, प्रतिनीधि सदन का विघटन करता है, पद प्रदान करता है, विदेशों के राजदूतों तथा अन्य महान् अधिकारियों का स्वागत करता है तथा अपने अनगिनत औपचारिक कार्यों को करता है। त्सूनिशी (Tsuneishi) सच ही कहता है "संक्षेप में सम्राट का संवैधानिक कार्य सरकार के दिन-प्रतिदिन के कार्यों को शाही सम्मान तथा प्रतिष्ठा का आवरण पहनाना है।"[3] अर्थात् जापान सम्राट जापान की लोकतन्त्रात्मक सरकार को शाही सम्मान और प्रतिष्ठा प्रदान करता है।

---

1. Tsuneishi; Warren, M. "Japanese Political Style."......p. 57, 58. "Today he is no longer the absolute monarch, and his activities in matters of state are strictly ceremonial. He acts in the name of the sovereign people from whom he derives his position, and in both theory and practice he is powerless."

2. Chitoshi yanage : Japanese People and Politics."......p 141. "It is quite evident that now more than ever, the Emperor reigns but does not govern. His power is practically nil as compared with that of the British monarch who plays a very definite role in the governmental process."

3. Tsuneishi, Warren, M. Op-cit......p. 58. "In short, the constitutional role of the Emperor is to clothe the everyday acts of the government with the dignity and majesty of the throne."

सम्राट की शक्तियाँ तथा कार्य (Powers and Functions of the Emperor) :—आधुनिक संविधान के अनुच्छेद 3, 4, 6, और 7, (Art. 3, 4, 6, and 7) जापान के सम्राट की निम्नलिखित शक्तियों का उल्लेख करते हैं :—

(1) औपचारिक तथा समारोह-सम्बन्धी कार्य (Formal and Ceremonial Functions) :—इन शक्तियों में जापान का सम्राट राष्ट्र के प्रतीक के रूप में कार्य करता है। इन शक्तियों में समारोहों के उद्घाटन, पद तथा मान देना और डायट द्वारा पास किये गये कानूनों पर हस्ताक्षर करना इत्यादि शामिल हैं।

(2) संविधान के संशोधनों, कानूनों, मन्त्रिमण्डल के आदेशों तथा सन्धियों की घोषणा करना (Promulgation of amendments of the Constitution, laws, cabinet orders and treaties)।

(3) डायट के अधिवेशन बुलाना (Convocation of the Diet)

(4) प्रतिनिधि सदन का विघटन करता है (Dissolution of the House of Representative)

(5) डायट के सदस्यों के आम-चुनावों की घोषणा करना (Proclamation of general election of members of the Diet)

(6) राज्य के मन्त्रियों तथा अन्य कर्मचारियों की नियुक्ति तथा पदच्युति को स्वीकृति देना और राजदूतों तथा मन्त्रियों की शक्तियों तथा प्रमाणपत्रों को कानूनी स्वीकृति प्रदान करना (Attestation of the appointment and dismissal of ministers of state and other officials, as provided for by law, and of full powers and credentials of Ambassadors and Ministers.)

(7) सामान्य तथा विशेष आम माफ़ी देना, सज़ा में कमी करना, प्रविलम्बन करने तथा अधिकारों की पुन: स्थापना की स्वीकृति देना (Attestation of general and special amnesty, commutation of punishment, reprieve, and restoration of Rights)

(8) समान तथा उपाधियां प्रदान करना (Awarding of honours.)

(9) कानून के अनुसार पुष्टिकरण के दस्तावेज़ों तथा कूटनीति के प्रलेखों को स्वीकृति प्रदान करना (Attestation of instruments of ratification and other diplomatic documents as provided for by law.)

(10) विदेशी राजदूतों तथा मन्त्रियों का स्वागत करना (Receiving foreign ambassadors and ministers.)

(11) अनुच्छेद 6 (Art. 6) के अनुसार सम्राट डायट (Diet) द्वारा मनोनीत व्यक्ति को प्रधान मन्त्री नियुक्त करता है। सम्राट मन्त्रिमण्डल द्वारा मनोनीत व्यक्ति को सर्वोच्च न्यायालय का मुख्य न्यायाधीश नियुक्त करता है। (The

Emperor shall appoint the Prime Minister as designated by the Diet. The Emperor shall appoint the Chief Judge of the Supreme Court as designated by the cabinet.)

जापान का सम्राट इन कार्यों को करते समय अपनी स्वेच्छा का प्रयोग नहीं कर सकता। संविधान का अनुच्छेद 3 (Art 3) स्पष्ट रूप से कहता है कि **"सम्राट राज्य सम्बन्धी सभी कार्यों में मन्त्रिमंडल के परामर्श तथा स्वीकृति देने पर ही कार्य करेगा और मंत्रिमण्डल सम्राट के सभी कार्यों के लिए उत्तरदायी होगा।"**[1] यह अनुच्छेद ब्रिटिश संविधान के बहुत अभिसमयों, जिनके द्वारा ब्रिटिश सम्राट की अपार शक्तियों का प्रयोग मंत्रिमंडल व्यवहारिक रूप में करता है, को कानूनी और सैद्धान्तिक रूप प्रदान करता है।

वास्तविक स्थिति (The Real position) :—भले ही जापान का सम्राट संविधान के अनुसार केवल एक नाम-मात्र का मुखिया है। अनुच्छेद एक (Art. I) यह स्पष्ट करता है कि **"जापान में लोग ही सप्रभु (Sovereign) हैं और सम्राट अपनी स्थिति और शक्तियों का प्रयोग लोगों की इच्छा से ही करता है।"**[2] इसका अभिप्राय यह है कि लोग "राष्ट्र के प्रतीक" अर्थात् सम्राट को यदि चाहें तो हटा सकते हैं। यह अनुच्छेद जापान के सम्राट की स्थिति को ब्रिटिश सम्राट के मुकाबले में बहुत क्षीण तथा प्रतिभाहीन बना देता है। सम्राट अपने सभी कार्यों में अपनी स्वेच्छा का कहीं भी प्रयोग नहीं कर सकता और मन्त्रि-मण्डल के निर्देशन में ही सदा कार्य करता है। यह बात भी संविधान स्पष्ट करता है, परन्तु व्यवहार में जापान के सम्राट की स्थिति इतनी कमजोर नहीं है। इंगलैंड की रानी की तरह वह बहुत लोक प्रिय है। 1946 से लेकर आज तक जितने जनमत-संग्रह (Opinion poll) सम्राट की स्थिति के सम्बन्ध में किये गये हैं, उन से यह स्पष्ट होता है कि 60% से 90% तक जापान के लोग सम्राट का सम्मान करते हैं। उसे हटाकर जापान गणराज्य (Republic) स्थापित करने के हक में नहीं हैं। इन लोगों में सभी वर्गों तथा राजनैतिक विचारों के लोग शामिल हैं। सन् 1962 में जापान के प्रधान मन्त्री के दफतर ने इस सम्बन्ध में जनमत इकट्ठा

1. Art. 3 "The Constitution of Japan."
"The advice and approval of the cabinet shall be required for all acts of the Emperor in matters of state and the cabinet shall be responsible therefore."

2. Art. 1 " The constitution of Japan."
"The Emperor shall be the Symbol of the Satae and unity of the people, deriving his position from the will of the people with whom resides the sovereign power."

क्रिया जिसके आधार पर यह सिद्ध हुआ कि बहुत थोड़े लोग सम्राट के विरोधी हैं। अधिकांश लोगों ने उसके प्रति सम्मान प्रकट किया। त्सूनिशी (Tsuneishi) जापान के सम्राट की वास्तविक स्थिति के सम्बन्ध में ठीक ही कहता है "यद्यपि सम्राट का एक प्रतीक के रूप में बहुत कम या कुछ भी वैधानिक महत्व नहीं, तो भी इस बात को अदृश्य नहीं किया जा सकता कि राजनैनिक रूप में (सम्राट) सिंहासन (जापान के लोगों में) एकता उत्पन्न करने में बहुत सहायक है।"[1]

जापान का सम्राट अभी तक ब्रिटिश सम्राट की तरह निष्पक्ष रूप से काम कर रहा है और इसलिए वह लोकप्रिय है। इस सम्बन्ध में मैकनेली (Macnelly) का मत विचारणीय है "अगर सम्राट अपनी निष्पक्षता को बनाये रखने में सफल हो जाये और शिण्टो धर्म का जापान में दोबारा उदय न हो, जो वाम मार्गियों में राजतंत्रीय प्रणाली के सम्बन्ध में सन्देह उत्पन्न करता है, तो यह सम्भव है कि सम्राट-पद जापान के शिशु तथा अनुभवहीन लोकतन्त्र को स्थिरता प्रदान करता रहेगा।"[2]

उत्तराधिकारिता (Succession) :—जापान के संविधान के अनुच्छेद 2 (Art 2) अनुसार जापान के उत्तराधिकारिता के प्रश्न को शाही घराने के कानून पर छोड़ दिया गया है। सन् 1947 में जापान की डायट (Diet) ने शाही घराने का कानून पास किया जिसके अनुसार वर्तमान सम्राट का सबसे बड़ा लड़का सिंहासन का अगला उत्तराधिकारी होगा। इस कानून के अनुसार उत्तराधिकार केवल लड़कों को ही दिया गया है। किसी भी सम्राट को किसी को गोद लेने का अधिकार नहीं दिया गया। शाही घराने की सभा (Imperial House Council) जिसका प्रधान, प्रधान-मन्त्री है, उत्तराधिकार के नियम को बदल सकती है। सन् 1950 से पहले जापान का सम्राट देश का सबसे धनवान व्यक्ति था और उसकी आय एक बिलियन डालर अर्थात् 7 खरब रुपये तक थी। परन्तु युद्ध के बाद जापान के सम्राट की सम्पत्ति और आमदनी बहुत कम कर दी गई है और इसलिए अब वह देश का सबसे धनी व्यक्ति नहीं रहा बल्कि मुख्य धनवानों में से एक है।

---

1. Tsuneishi, Warren, M. op. cit. p. 59.

"Although the Emperor as symbol has little or no legal meaning, the political effectiveness of the throne as a unifying force can not be underestimated."

2. Theodore Mcnelly : "Contemporary Govrenment of Japan"...p. 68.

"If the Emperor succeeds in maintaining his neutrality and if there is no revival of shinto fanaticism, which would intensify lefties suspicions of Imperial system, it is probable that the throne will continue to lend stability to the fledging democracy in Japan,"

मंत्रिमण्डल
(Cabinet)

जापान का मन्त्रिमण्डल, ब्रिटिश मन्त्रिमंडल की भाँति, देश के प्रशासन की मुख्य संस्था है। इसे भी ब्रिटिश मंत्रिमण्डल की तरह सरकार का 'चालक चक्र' (Steering wheel) कहा जा सकता है। जापान का मन्त्रिमण्डल देश की वास्तविक कार्यपालिका है। जापान का सम्राट इसके परामर्श तथा निर्देशन से ही देश की शासन प्रणाली को चलाता है। सरकार के मुख्य कर्मचारियों तथा न्यायधीशों की नियुक्ति भी इसी संस्था द्वारा होती है। ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल देश की सर्वोच्च विधान-पालिका डायट (Diet) पर भी नियंत्रण रखता है भले ही मन्त्रिमण्डल डायट द्वारा चुना जाता है और अपने कार्यों के लिये उसके प्रति उत्तरदायी है, उसका बहुमत या विश्वास इसका जीवन है, तो भी मन्त्रिमण्डल दलीय (Party) अनुशासन तथा डायट को भंग करने की शक्ति द्वारा डायट पर व्यवहारिक रूप से नियन्त्रण स्थापित कर लेता है। बेजहाट (Bagehot) ने ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल के सम्बन्ध में कहा था कि यह "एक कड़ी है जो विधानपालिका और कार्यपालिका को आपस में मजबूती से जोड़ देती है।" ("The buckle that fastens, the hyphen that binds") यही बात जापान के मन्त्रिमण्डल पर भी लागू होती है।

मीजि संविधान के अधीन पहली बार जापान में मन्त्रिमण्डल की व्यवस्था की गई। परन्तु मीजि संविधान के अधीन देश की कार्यपालिका-शक्तियाँ जापान का मन्त्रिमण्डल तथा कई और औपचारिक संस्थाओं जैसे, प्रौढ़ राजनितिज्ञ, प्रीवि कौंसल (The Privy Council), प्रीवि सील (Privy Seal) तथा सेना के मुख्या-धिकारियों (The Supreme Command) इत्यादि से मिलकर बनाता था। इसके अतिरिक्त मन्त्रिमण्डल डायट में प्राप्त लोकप्रिय बहुमत द्वारा नहीं बनाया जाता था। इसकी नियुक्ति सम्राट करता था। इस कारण प्रधानमन्त्री केवल सम्राट के प्रति ही उत्तरदायी था।

आधुनिक संविधान के अधीन मन्त्रिमण्डल की स्थिति बहुत महत्वपूर्ण है और इसे सरकार के प्रत्येक भाग पर नियन्त्रण प्राप्त है। जब तक मन्त्रिमण्डल को प्रतिनिधि सदन में बहुमत प्राप्त रहता है तब तक यह एक तानाशाह के समान काम करता है। ब्रिटिश मन्त्रिमण्डलीय प्रणाली में प्रधानमन्त्री की नियुक्ति सम्राट करता है। जापान में भी स्थिति तो ऐसी ही है; परन्तु प्रधानमंत्री को संवैधानिक मान्यता प्राप्त है जो ब्रिटेन के प्रधानमन्त्री को प्राप्त नहीं है। संविधान के अनुच्छेद 67 (Art 67) द्वारा प्रधानमन्त्री को डायट मनोनीत करती है। इस प्रकार जापान के मन्त्रिमण्डल की स्थिति ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल से इस बात में भिन्न है कि ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल केवल अभिसमयों पर ही आधारित है जबकि जापान के मन्त्रिमण्डल के मुख्य सिद्धांतों

तथा कार्यों को संविधान कानूनी मान्यता प्रदान करता है।

संगठन (Organisation) :—जापान के मन्त्रिमण्डल के निर्माणों में पहला चरण संविधान के अनुच्छेद 67 (Art 67) के अनुसार डायट द्वारा प्रधानमन्त्री को मनोनीत करना है। इस सम्बन्ध में संविधान प्रतिनिधि-सभा को अधिक महत्त्व देता है। यदि प्रतिनिधि-सभा और कौंसल-सभा में मतभेद हो जाये तो दोनों सदनों की संयुक्त समिति निर्णय करती है। और यदि वह असफल रहें तो प्रतिनिधि-सदन द्वारा चुना हुआ व्यक्ति ही प्रधान मन्त्री पद के लिये मनोनीत किया जाता है और फिर सम्राट संविधान के अनुच्छेद 6 (Art 6) के अनुसार उसे देश का प्रधानमंत्री नियुक्त करता है। व्यवहार में जापान के प्रधान मंत्री का फैसला आम चुनाव में ही हो जाता है। क्योंकि जिस दल को प्रतिनिधि सदन में बहुमत प्राप्त होता है उस दल का नेता ही प्रधान मन्त्री मनोनीत होता है।

परन्तु जापान में नये संविधान की स्थापना से ही ब्रिटेन की भाँति दो दलीय प्रणाली का विकास नहीं हुआ। जापान की दलीय व्यवस्था भारत से मिलती जुलती है और सन् 1947 से आजतक केवल एक मन्त्रिमण्डल Katayama Tetsu, Socialist Cabinet, 1947 को छोड़कर लिवरल डैमोक्रेटिक दल के हाथ में ही आज तक सत्ता रही है।

प्रधान मंत्री की नियुक्ति के बाद प्रधान मंत्री संविधान के अनुच्छेद 68 (Art 68) के अनुसार मंत्रिमंडल के बाकी मंत्रियों की नियुक्ति करता है। इस धारा में केवल इतना ही लिखा गया है कि **"अधिकांश मंत्री डायट के सदस्य होने चाहिएँ।"** व्यावहारिक रूप में मंत्रीमंडल के सभी मंत्री डायट में वहुमत प्राप्त दल के सदस्य होते हैं। उनमें अधिक मंत्री प्रतिनिधि सभा से लिए जाते हैं। प्रधान मंत्री अपनी स्वेच्छा से दल के किसी भी नेता को मंत्रिमंडल में शामिल कर सकता है। परन्तु त्सूनिशी (Tsuneishi) का मत है कि **"पिछले कुछ वर्षों से मंत्रियों की नियुक्ति जेष्ट नियम (Priority system) के अनुसार की जाती है। जिसमें चार मुख्य बातों का ध्यान रखा जाता है।"** (i) डायट के एक सदस्य की मंत्री पद पर नियुक्ति के लिए कम से कम पाँच वार (Five terms) डायट का सदस्य चुना जाना चाहिए, (ii) दल में गुट के नेता के प्रति श्रद्धा या भक्ति, (iii) अनुभव, तथा (iv) प्रशासकीय योग्यता। जापान के प्रधान मंत्री को इन नियमों के अतिरिक्त दल के विभिन्न गुटों को भी मंत्रिमंडल में प्रतिनिधित्व देना पड़ता है। वर्तमान प्रधान मंत्री **सातो इसाकू** (Sato Eisaku) के लिवरल डैमोक्रेटिक दल के मंत्रिमंडल से इस वात का परिचय मिलता है। उसके मंत्री मंडल में 4 सदस्य दल के **सातो गुट** (Sato Faction) के तथा 4 सदस्य **इकेडा गुट** (Ikeda faction) के हैं। **फुनाडा** (Funada), **कवाशिमा** (Kawashima), **कोनो** (Kono) तथा **फ्यूजियामा** (Fujiyama) के दो दो सदस्य हैं और

एक सदस्य मिकी गुट (Miki Faction) तथा एक निर्दलीय सदस्य है। इस प्रकार सातो मंत्रीमंडल (Cabinet) के 17 सदस्य हैं, जिनमें से 14 सदस्य प्रतिनिधि-सभा के मैम्बर हैं और केवल तीन सदस्य कौंसलर-सभा के मैम्बर हैं।

Cabinet of Premier	Date Formation	Party affiliation
Yoshida Shigeru, Ist	May 22, 1946	Liberal : Progressive-Coalition
Katayama Tetsu	May 24, 1947	Socialist : Democratic-Coalition
Ashida Hitoshi	March 10, 1948	Democratic : Socialist-Coalition
Yoshida Shigeru, 2nd	October 19, 1948	Liberal Democratic
Yoshida Shigeru, 3rd	Feb. 16, 1949	Liberal Democratic
Yoshida Shigeru, 4th	October 30, 1952	Liberal
Yoshida Shigeru, 5th	May 21, 1953	Liberal
Hatoyama Ichiro, 1st	Dec. 10, 1954	Japan Democratic
Hatoyama Ichiro, 2nd	March 19, 1955	Japan Democratic
Hatoyama Ichiro, 3rd	Nov. 22, 1955	Liberal—Democratic
Ishibashi Tanzan	Dec. 23, 1956	Liberal—Democratic
Kishi Nobusuke, Ist	Feb. 25, 1957	Liberal—Democratic
Kishi Nobusuke, 2nd	June 12, 1958	Liberal—Democratic
Ikeda Hayato, 1st	July 19, 1960	Liberal—Democratic
Ikeda Hayato, 2nd	Dec. 18, 1960	Liberal—Democratic
Ikeda Hayato, 3rd	Dec. 9, 1963	Liberal—Democratic
Sato Eisaku	Nov. 9, 1964	Liberal—Democratic

कार्यकाल (Duration) :—संवैधानिक दृष्टि से एक मंत्रीमंडल को उतनी देर तक भत्ता सम्भाले रहना चाहिए जितनी देर तक उसे प्रतिनिधि सभा का बहुमत प्राप्त हो। इसका अर्थ यह है कि पूरे चार वर्ष तक सदन में बहुमत प्राप्त दल के मंत्रीमंडल को सत्तारूढ़ रहना चाहिए। परन्तु व्यवहार में दलों की गुटबन्दियों के कारण ऐसा नहीं होता। सन् 1946 से आज तक जापान में 18 मंत्रमिंडलों का संगठन हुआ। जिसका अर्थ यह है कि एक मंत्रिमंडल लगभग एक वर्ष तक ही रही। प्रो० चितोशी यनागा (Cchitoshi Yanaga) के अनुसार जापान में 1885-1954 तक 51 मंत्रिमंडलों का संगठन हुआ, जिससे प्रत्येक मंत्रिमंडल की औसतन कार्यकाल एक वर्ष चार मास के लगभग बैठता है। केवल इतना ही नहीं, एक प्रधान मंत्री भी प्रतिनिधि-सभा की चार वर्षों की अवधि में कई बार अपने मंत्रिमंडल का पुर्न-गठन करता है। प्रधान मंत्री इकेडा (Ikeda) ने 1960-64 तक तीन बार अपने मंत्रिमंडल का संगठन किया। इन्हीं परिवर्तनों के कारण डायट को भी अपनी अवधि को पूरा करने से पहले भंग कर दिया जाता है। आज तक जापान की कोई भी डायट अपनी अवधि को पूरा न कर सकी।

जापान के मंत्रिमंडल में 12 मंत्रालय तथा 5 एजेंसी हैं। साधारणत: मंत्रीमंडल की बैठक प्रत्येक बुधवार और शुक्रवार को प्रधान मंत्री के निवास-स्थान पर प्रात: 10 बजे होती हैं। जब डायट का अधिवेशन चल रहा हो तो यह बैठक डायट के भवन में विशेष स्थान पर होती है। मंत्रिमंडल की कार्यवाही गुप्त रूप से होती है। मंत्रीमंडल ब्रिटिश कैबिनिट की तरह कैबिनेट सचिवालय (Cabinet Secretariat) और लेजिसलेटिव ब्यूरो (Legislative Buearu) की सहायता से काम करता है। कैबिनेट समितियां भी इस के कार्यों में हाथ बटाती हैं।

कैबिनेट के कार्य (Functions of Cabinet) :—संविधान के अनुच्छेद 65 (Art 65) के अनुसार "सभी कार्यपालिका शक्तियाँ मंत्रिमंडल के पास हैं।" अनुच्छेद 72 (Art. 72) के अनुसार प्रधानमंत्री, मंत्रिमंडल के मुखिया के रूप में देश की समस्त प्रशासकीय सेवाओं तथा अधिकारों पर नियंत्रण करता है। इस शक्ति का अनुमान इस बात से लगाया जा सकता है कि आज जापान में 14,50,000 कर्मचारी हैं जिन पर मंत्रिमंडल का नियंत्रण है। इनमें 27,20,00 सैनिक हैं।

संविधान के अनुच्छेद 73 (Art 73) के अनुसार सामान्य प्रशासकीय कार्यों के अतिरिक्त, मंत्रिमंडल निम्नलिखित कार्य करता है :—

(1) कानून को लागू करना तथा राज्य के अन्य मामलों को सुलझाना। (To Administer the law faithfully and conduct affairs of state.)

(2) विदेशी मामलों का संचालन करना (To manage foreign affairs)

(3) सन्धि करना, लेकिन इसके लिए डायट की पूर्व स्वीकृति या स्थिति के

अनुसार बाद में डायट से स्वीकृति प्राप्त करता है। (Conclude treaties. However, it shall obtain prior or, depending on circumstances, subsequent approvla of the Diet.)

(4) कानून द्वारा निश्चित स्तर के अनुसार लोक सेवाओं का प्रबन्ध करना। (To administer the civil service, in accordance with standards established by law)

(5) बजट को तैयार करना, और डायट में पेश करना। (To prepare the budget, and present it to the Diet)

(6) संविधान तथा कानून की धाराओं को लागू करने के लिए मंत्रिमंडल आदेश जारी करता है। इन में दंड सम्बन्धी धाराएं तब तक शामिल नहीं की जा सकती जब तक कानून इसकी शक्ति उन्हें न दे दें। (Exact cabinet orders in order to execute the provisions of this Constituion and of the law. However it can't include penal provisions in such cabinet orders unless authorized by such law.

(7) साधारण माफी, विशेष माफी, सजा में कमी तथा सजा स्थगित करना और अधिकारों से पुन: स्थापना के विषय में निर्णय करता है। (To decide on general amnesty, special amnesty, commutation of punishment, reprieve and restoration of Rights)

विधायनी शक्तियां (Legislative powers) :—मंत्रिमंडल डायट के सामने बिलों को पेश करता है तथा राष्ट्रीय और अन्तर्राष्ट्रीय मामलों सम्बन्धी रिपोर्ट डायट में पेश करता है (Art 72)। मंत्रिमंडल बजट तैयार करके डायट के सामने विचार के लिए रखता है (Art 73) वित्तीय ब्यौरा डायट के सामने रखता है (Art. 90) तथा वार्षिक राष्ट्रीय वित्त व्यवस्था सम्बन्धी रिपोर्ट डायट में पेश करता है।

डायट के वार्षिक अधिवेशनों को बुलाने के लिए सम्राट् को परामर्श देना, प्रतिनिधि सभा को भंग करने की सिफारिश करना तथा नये आम चुनाव की व्यवस्था करना (Art 7.)।

डायट के विशेष अधिवेशनों को बुलाना (Art, 53), अध्यादेश (Cabinet orders) जारी करना (Art 74)। संविधान में संशोधन, कानून तथा मंत्रीमंडल के आदेशों और अन्य देशों के साथ सन्धियों पर हस्ताक्षर करने के लिए सम्राट को परामर्श देना। (Art 7.)

न्यायिक शक्तियां (Judicial Powers) :—इसकी ये शक्तियां हैं, सर्वोच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश को मनोनीत करना (Art 6.)। अन्य जजों को नियुक्त करना (Art 79-80)। साधारण क्षमादान, विशेष क्षमादान, सजा में कमी, सजा को स्थगित करना और अधिकारों की पुन: स्थापना के विषय में निर्णय करना।

मन्त्रिमंडल और डायट (Cabinet and Diet) :—जापान के मंत्रीमंडल के डायट से सम्बन्ध, ब्रिटिश मंत्रिमंडल के समान हैं। मंत्रिमंडल का चुनाव डायट करती हैं और संविधान के अनुच्छेद 66 (Art 66) के अनुसार मंत्रिमंडल सामूहिक रूप से अपने कार्यो के लिए, डायट के प्रति उत्तरदायी है। मंत्रीमंडल उतनी देर तक ही चल सकता है जितनी देर तक उसे प्रतिनिधि सभा का विश्वास प्राप्त रहे। अनुच्छेद 69 (Art 69) इस बात को स्पष्ट करता हैं कि यदि प्रतिनिधि सभा मंत्रिमंडल के विरुद्ध अविश्वास-प्रस्ताव पास करदे या मन्त्रिमंडल में विश्वास-प्रस्ताव को रद्द कर दे तो सारे मंत्रिमंडल को त्यागपत्र देना होगा, व्यवहार में स्थिति इसके बिल्कुल विपरीत है। मंत्रीमंडल दलीय अनुशासन तथा संवैधानिक सिद्धान्तों के आधार पर डायट पर नियन्त्रण करता है। यदि प्रतिनिधि सदन मंत्रिमंडल के विरुद्ध अविश्वास-प्रस्ताव पास कर दे तो 10 दिन के अन्दर प्रधान मंत्री सम्राट से सिफारिश करके प्रतिनिधि-सभा का विघटन (dissolve) करवा सकता है। दोबारा प्रधानमंत्री तथा उसके साथी मंत्री बहुमत प्राप्त दल के नेता होते हैं, जिसके कारण वे अपने दल के सदस्यों को सरकार के हक में मत देने के लिए मजबूर कर सकते हैं। जापान में आज तक कोई भी सरकार डायट द्वारा त्याग पत्र देने के लिये मजबूर नहीं हुई जब तक बहुमत प्राप्त दल के अन्दर गुटों के ताल-मेल ने ऐसी स्थिति पैदा न कर दी हो। किन्तु ऐसी अवस्था में अकसर प्रधान मंत्रियों ने प्रतिनिधि सदन को भंग कर दिया और देश में नये आम चुनाव करवाएं' त्सूनिशी (Tsuneisbi) डायट पर मंत्रिमंडल के नियंत्रण के सम्बन्ध में सच ही कहता है कि "बहुत से मिले-जुले कारणों से **संवैधानिक, पेचीदा कानून, परम्परागत नौकरशाही के दबदबा इत्यादि से जापान के राजनैतिक अखाड़े में मंत्रिमंडल की सर्वोच्चता सुरक्षित है।"**[1]

प्रधान मंत्री
(Prime Minister)

जापान के नये संविधान के अनुसार 'प्रधान-मंत्री ब्रिटेन के प्रधान मंत्री की भांति राष्ट्र के प्रशासन की महराब की आधारशिला या केन्द्रबिन्दु है।'' वह सूर्य के समान है जिसके इर्द गिर्द अन्य मंत्री तथा सरकार की सभी संस्थाएं सितारों की भांति चक्कर काटती हैं। ब्रिटेन के प्रधान के मुकाबले में कुछ बातों में जापान के प्रधान मंत्री की स्थिति भिन्न है। प्रथम, जापान के प्रधान मंत्री का पद केवल अभिसमयों पर आधारित नहीं है बल्कि उसका पद संवैधानिक है। संविधान का अनुच्छेद 66 (Art. 66) प्रधान मंत्री को मंत्रिमंडल का अध्यक्ष या मुखिया घोषित करता है। और अनुच्छेद 68 (Art 68) उसे यह शक्ति प्रदान करता है कि वह मंत्रिमंडल के अन्य

Tsuneishi. Warren, M. op.cit......p. 44

मंत्रियों की नियुक्ति करेगा और अपनी इच्छानुसार उन्हें पद से हटा सकता है। प्रधान मंत्री कातेयामा (Katayama) तथा योशिदा (Yoshida) ने अनेक बार मंत्रियों को पदच्युत किया। मि० किशी (Kishi) तथा आईकडा (Ikeda) ने अपने मंडलों का दो-दो बार पुनर्गठन किया। यह पुनर्गठन इस प्रकार था कि वह मंत्रिमंडल बिल्कुल नया मंत्रिमंडल बन गया। इंगलैंड के प्रधान मंत्री की यह शक्ति केवल उसके व्यक्तित्व या अभिसमयों पर ही आधारित है।

द्वितिय, इंगलैंड के प्रधान मंत्री को सम्राट नियुक्त करता है और कई बार ऐसी स्थिति उत्पन्न हो जाती है जब सम्राट अपनी स्वेच्छा का प्रयोग कर सकता है। परन्तु जापान में सम्राट के पास ऐसी कोई शक्ति नहीं। संविधान का अनुच्छेद 6 (Art 6) जापान के सम्राट को यह आदेश देता है कि वह केवल उसी मनुष्य को अपना प्रधान मंत्री नियुक्त करे जो डायट द्वारा मनोनीत किया जाये।

तृतिय, ब्रिटेन के प्रधान मंत्री की अपने दल के नेता के रूप में जापान के प्रधान मंत्री से स्थिति अधिक अच्छी है, क्योंकि इंगलैंड के दलों में जापान के दलों की तीव्र गुटबन्दी नहीं है। जापान के प्रधान मंत्री को दल के समस्त गुटों को सन्तुष्ट रखना पड़ता है वरन् उसकी सरकार बहुत दिन नहीं चल सकती। यही कारण है कि जापान में भले ही लिबरल डैमोक्रेटिक दल प्रारम्भ से ही सत्तारूढ़ है तो भी जापान के मंत्री-मंडल को कई बार बदला जाता है और प्रधान मंत्री इन गुटबन्दियों के कारण डायट को विघटित कर, अवधि पूर्ण होने से पहले ही आम चुनाव करवाने पड़ते हैं।

इस अन्तर के होते हुए भी प्रायः ब्रिटेन के प्रधान मंत्री तथा जापान के प्रधान मंत्रि की स्थिति अथवा शक्तियां व्यावहारिक रूप असमान नहीं हैं।

नियुक्ति (Appointment) :—नये संविधान के अनुच्छेद 67 (Art. 67) के अनुसार आम चुनाव के बाद डायट जापान के प्रधान मंत्री को चुनती है। आम चुनाव में जिस दल को प्रतिनिधि-सभा में बहुमत प्राप्त हो, उस दल का नेता प्रतिनिधि-सभा में प्रधान मंत्री मनोनीत होता है। यदि दोनों सदनों में प्रधान मंत्री के चुनने पर मतभेद हो जाये तो दोनों सदनों की संयुक्त समिति इस मत-भेद को दूर करने का प्रयत्न करती है। यदि यह समिति असफल रहे तो प्रतिनिधि सभा द्वारा चुना हुआ व्यक्ति ही डायट द्वारा मनोनीत समझा जाता है। इस अनुच्छेद का परिणाम यह है कि भले ही संविधान इस बात को निश्चित नहीं करता कि प्रधान मंत्री निम्न सदन का सदस्य होना चाहिए तो भी इस अनुच्छेद के कारण जो प्रधानता प्रतिनिधि सभा को मिलती है उसने इस प्रथा को स्थापित कर दिया है कि प्रधान मंत्री को अवश्य ही निम्न लोकप्रिय सदन का सदस्य होना चाहिए। जापान का संविधान इस प्रकार भारत के संविधान की तरह इस प्रश्न को कि प्रधान मंत्री किस सदन का सदस्य हो, केवल प्रथाओं पर नहीं छोड़ देता बल्कि इसको अप्रत्यक्ष ढंग से इस तथ्य को स्थापित कर

देता है। इस प्रकार डायट द्वारा मनोनीत व्यक्ति को, संविधान के अनुच्छेद 6 (Art. 6) अनुसार जापान का सम्राट प्रधान मंत्री नियुक्त करता है।

शक्तियाँ और कार्य (Powers and Functions) :— (i) जापान के नये संविधान के अनुच्छेद 65 (Art. 65) के अनुसार देश की समस्त कार्यपालिका-शक्तियां मंत्रिमंडल का मुखिया या अध्यक्ष है। इस प्रकार व्यावहारिक या कानूनी दृष्टि से प्रधान मंत्री जापान का मुख्य कार्यपालिका का अधिकारी है। जापान का सम्राट केवल नाम मात्र का प्रमुख अधिकारी है।

(ii) **मंत्रिमंडल की रचना** (Formation of Cabinet) :—प्रधान मंत्री मंत्रीमंडल का निर्माता है। अनुच्छेद 68 (Art. 68) के अनुसार वह मंत्रीमंडल के अन्य 11 मंत्रियों तथा 5 एजेंसी की नियुक्ति करता है। वह यदि चाहे तो किसी भी मंत्री को उसके पद से हटा सकता है। संविधान की यह धारा जापान के प्रधान मंत्री को "समानता में प्रथम" (First amongst equals) न बनाकर उसे मंत्रिमंडल का स्वामी बना देता है। जापान के कई प्रधान मंत्री, विशेष रूप से योशिदा तथा किशी, अपनी स्वेच्छा से ही मंत्रियों को बदलते रहे हैं। परन्तु व्यवहार में प्रधान मंत्री को दलों की गुटबन्दियों को ध्यान में रखते हुए नियुक्ति करनी पड़ती है। इस बात का प्रमाण वर्तमान प्रधान मंत्री सातो के मंत्रिमंडल से भी मिलता है जिसमें दल के प्रधान गुटों (Sato, Ikeda, Funada, Kawashima, Kono, Fujiyama and Miki) को अनुपातिक प्रतिनिधित्व प्राप्त है।

(iii) **बैठकों की अध्यक्षता** (Presides over the meeting of the cabinet) :—प्रधान मंत्री मन्त्रीमण्डल की बैठकों के सभापति को सम्भालता है। इस प्रकार मंत्रीमंडल में लिये जाने वाले निर्णयों को काफी हद तक प्रभावित करता है। वास्तव में प्रधान मंत्री का निर्णय ही मंत्रीमंडल का निर्णय बन जाता है।

(iv) **संचालक** (Co-ordinator) :—प्रधान मंत्री सरकार का मुख्य संचालक है और इस नाते वह मन्त्रिमण्डल के विभिन्न विभागों में समन्वय उत्पन्न करता है। इस कार्य के लिए मंत्रिमण्डल का सचिवालय (Cabinet Secretariat) तथा ब्यूरो आफ लैजिसलेशन (Bureau of Legislation) दफ्तर उसकी सहायता करते हैं। बैठकों में इन्हीं दफ्तरों के मुख्याधिकारी (Chief Secretary and Director of Legislative Bureau) प्रधान मन्त्री की मन्त्रिमण्डल विचार के लिए ऐजेंडा तैयार करने में प्रधान मन्त्री की सहायता करते हैं।

(v) **नियुक्तियां** (Appointments) :—प्रधान मन्त्री देश विदेश के मुख्याधिकारियों की नियुक्तियां करता है तथा उनकी नियुक्तियों पर नियन्त्रण करता है।

(vi) **डायट के नेता के रूप में** (As the Leader of the Diet) :—

प्रधान मन्त्री डायट का नेता तथा सरकार का मुख्य प्रवक्ता भी है। सरकार की सभी महत्त्वपूर्ण नीतियों को डायट में पेश करता है तथा विरोधी पक्ष द्वारा पूछे गये प्रश्नों का उत्तर देता है। इस कार्य के लिए अकसर लैजिसलेटिव ब्यूरो का अध्यक्ष (Director of Legislative Bureau) प्रधान मन्त्री के साथ डायट की बैठकों में शामिल होता है और उसकी सहायता करता है।

(vii) देश के नेता के रूप में (Leader of the Nation) :—प्रधान मन्त्री केवल सरकार का ही मुख्या नहीं बल्कि देश का नेता भी है। उसे सरकार की नीतियों को देश की जनता के सामने भी रखना होता है। इसके अतिरिक्त अर्न्तदेशीय क्षेत्र में प्रधान मन्त्री जापान का प्रतिनिधित्व करता है।

स्थिति (Position) :—प्रधान मन्त्री की उपरोक्त शक्तियों से यह बिल्कुल स्पष्ट हो जाता है कि जापान के प्रधान मन्त्री की स्थिति इंग्लैंड के प्रधान मन्त्री से कुछ अधिक प्रभावशाली है। जापान का प्रधान मन्त्री ब्रिटेन के प्रधान मन्त्री की भांति, जापान के प्रशासन का केन्द्र-बिन्दु है। जापान में मन्त्रिमण्डल यदि देश की सरकार है तो जापान का प्रधान मन्त्री सरकार का स्वामी है। वह मन्त्रिमण्डल का *प्रमुख अधिकारी है। वही मन्त्रिमण्डल या सरकार का निर्माण करता है और* उसको भंग करता है। इंग्लैण्ड के प्रधान मन्त्री की भाँति जापान का प्रधान मन्त्री **"मंत्रिमण्डल के जन्म, इसके जीवन तथा मृत्यु का केन्द्र बिन्दु है।"** इसलिए जापान का प्रधान मन्त्री ही जापान की वास्तविक सरकार है।

इन्हीं शक्तियों के कारण जापान के प्रधान मन्त्री की तुलना एक निरंकुश शासक से की जाती है। परन्तु यह बात सत्य नहीं है। वह निरंकुश शासक तो कभी भी नहीं बन सकता, किन्तु कभी-कभी वह निरंकुश शासक के समान दिखाई आवश्य पड़ता है। व्यवहार में उसकी शक्तियों पर अनेक प्रतिबन्ध हैं। इसलिए एक प्रधान मन्त्री की वास्तविक स्थिति उसके व्यक्तित्व पर अधिक निर्भर करती है। यदि प्रधान मन्त्री शक्तिशाली व्यक्तित्व का स्वामी हो तो वह अपनी स्वेच्छानुसार कार्य कर सकता है। यदि उसका व्यक्तित्व प्रभावशाली न हो तो उसे अपने साथी मन्त्रियों के सहयोग से कार्य करना पड़ता है।

प्रधान मन्त्री को 1111 डालर प्रतिमास वेतन मिलता है। इसके अतिरिक्त डाक खर्च, निःशुल्क निवास स्थान तथा अन्य भत्ते मिलते हैं।

Questions

1. Critically Examine the powers and position of the Emperor of Japan under the new Constitution.
2. "Japanese Emperor reigns but does not rule." Do you agree with this statement ?

3. Compare and contrast the position of Japenese Emperor with that of Britain Monarch.
4. Discuss the Organisation, Composition and functions of cabinet in Japan.
5. "Cabinet is the real government in Japan." Comment.
6. Discuss the powers and position of Japanese Prime Minister under the new Consititution.
7. "Prime Minister is the keystone of the Cabinet arch." Comment.
8. Compare and contrast the position of Japanese Prime Minister with that of British Prime Minister.

विधानपालिका

(DIET)

संगठन, कार्य, समितियाँ, तथा राजनैतिक दल
(Composition, Functions, Committees and Political Parties)

डायट
(Diet) :—

जापान में संसद को डायट (Diet) कहा जाता है। संविधान के अनुच्छेद 41 (Art. 41) में कहा गया है कि "**डायट राज्य-शक्ति की सर्वोच्च संस्था तथा एकमात्र विधि निर्माण की संसद् है**।"[1] डायट द्विसदनीय व्यवस्थापिका (Bi-Cameral Legislature) है। इसके निम्न सदन (Lower House) को 'प्रतिनिधि सदन' (House of Representatives) कहा जाता है। इसके 486 सदस्य हैं। उच्च-सदन (Upper House) को कौंसलर-सभा (House of Councellors) कहते हैं। इसके 250 सदस्य हैं।[2] डायट (Diet) की मुख्य

---

1. Art. 41 "The Constitution of Japan."

"The Diet shall be the highest organ of state power, and shall be the sole-law making organ of the State."

2. "The Japan of Today" (Ministry of Foreign Affairs Japan, 1967)......p. 20.

विशेषता यह है कि दोनों सदनों की रचना व्यस्त मताधिकार के आधार पर हुई है।[1] संविधान में स्पष्ट है कि कानून द्वारा ही दोनों सदनों के सदस्यों तथा निर्वाचकों की योग्यतायें निश्चित होंगी। जाति, धर्म, लिंग, सामाजिक स्तर, वंश, परम्परा, शिक्षा, सम्पत्ति अथवा आय के आधार पर भेद न होगा।

मीजि संविधान के अनुसार द्विसदनीय डायट की व्यवस्था थी। निम्न-सदन का नाम 'प्रतिनिधि-सदन' था। इस के सदस्य जनता के द्वारा चुने जाते थे। इस की सदस्य संख्या लगभग 400 थी। उच्च सदन का नाम 'पीयर-सभा' (House of Peers) था। इसके सदस्यों की संख्या 90 थी जो कि वंशागत आधार पर चुने जाते थे। प्रतिनिधि-सभा का कार्यकाल (Tenure) 4 वर्ष तथा पीयर-सभा का कार्यकाल 7 वर्ष था। मीजि संविधान ने व्यस्क मताधिकार (Adult Franchise) का कोई वर्णन नहीं किया था। मतदान के लिए 25 वर्ष की आयु निश्चित थी। यह मताधिकार उन लोगों को प्राप्त था जो सरकार को प्रतिवर्ष 15 येन (15 Yen) कर (Tax) देते थे। डायट की सदस्यता प्राप्त करने के लिए 30 वर्ष की आयु निश्चित की गई थी।

परन्तु नवीन संविधान में कर (Tax) देने की शर्त हटा दी गई है और 20 वर्ष की आयु वाले सभी नर-नारियों को मताधिकार प्रदान कर दिया गया है। अब सम्पत्ति की भी कोई शर्त नहीं है। निर्वाचकों की योग्यताएँ संविधान में नहीं लिखी गई हैं। यह स्पष्ट है कि संविधान में इस बात की व्यवस्था की है कि सरकार इन की योग्यताओं को निर्धारित करने में किसी भी प्रकार का भेद-भाव नहीं करेगी। इस प्रकार देश में पूर्ण लोकतन्त्रीय निर्वाचन की स्थापना करने का प्रयत्न किया गया है।

प्रतिनिधि-सभा (House of Representatives) :—प्रतिनिधि-सभा डायट का निम्न सदन है। यह वास्तव में जापान की लोकप्रिय संस्था है। जिंक (Zink) के अनुसार **"संविधान ने इसे राज्य की सबसे बड़ी संस्था माना है और इसे वैधानिक अधिकारों का सर्वोच्च प्रयोगकर्त्ता भी माना है। इसने सम्राट को पीछे धकेल कर कानून निर्धारण में असीम शक्ति प्राप्त कर ली है।"**[2]

---

1. Art. 43 "The Constitution of Japan."

"Both Houses shall consist of elected members, representative of all the people."

2. Zink : "Modern Government" p. 729.

"Having pushed the Emperor into the background, the Constitution made the Diet, the highest organ of the state power and sole law-making organ."

रचना (Composition) :—प्रतिनिधि-सभा व्यस्क मताधिकार (Adult Franchise) के आधार पर प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित सदन है। हरेक जापानी स्त्रियों तथा पुरुषों को, जिसकी आयु 20 वर्ष से ऊपर है, निर्वाचन में मताधिकार प्राप्त है। इस प्रकार प्रतिनिधि-सदन में सदस्य समस्त जनता द्वारा निर्वाचित होता है। इसमें निर्वाचन की योग्यताओं का निर्धारण किस विधि द्वारा होगा इसका संविधान में कोई विशेष वर्णन नहीं है परन्तु फिर भी यह व्यवस्था की गई है कि इस सम्बन्ध में जाति, सम्प्रदाय, लिंग, सामाजिक स्थिति, वंश, शिक्षा, सम्पत्ति अथवा आय के आधार पर कोई भेद-भाव नहीं किया जाएगा। इसके सदस्यों की संख्या का निर्धारण देश के कानून पर आधारित है।

1954 तक इस के सदस्यों की संख्या 466 थी। उस वर्ष **'आमामी' तथा 'ओशीमा'** (Amami, Oshima) राज्य वापस जापान में मिल जाने पर प्रतिनिधि सदन के सदस्यों की संख्या 486 हो गई। इन सदस्यों का चुनाव निर्वाचन-जिलों द्वारा होता है। इनकी संख्या 123 है। एक निर्वाचन-जिले को छोड़ कर प्रत्येक निर्वाचन-जिले में जनसंख्यानुसार 2 से 5 सदस्य चुने जाते हैं।

कार्यकाल (Tenure) :—प्रतिनिधि सदन का कार्यकाल 4 वर्ष है परन्तु सम्राट प्रधान-मन्त्री के परामर्श से 4 वर्ष की अवधि से पूर्ण भी इसे भंग कर सकता है।

संविधान की धारा 54 (Art. 54) में कहा गया है कि प्रतिनिधि-सभा का विघटन हो जाने के 40 दिन के अन्दर इसके लिए नये चुनाव का प्रबन्ध किया जाये और चुनाव हो जाने के 30 दिन के अन्दर डायट का नया अधिवेशन अवश्य बुलाया जाये।

सदस्यों की योग्यताएँ (Qualifications of Members) :—संविधान की धारा 44 (Art. 44) में यह निर्धारित किया गया है कि प्रत्येक सदन के सदस्यों की योग्यतायें विधि द्वारा निश्चित की जाएगी। परन्तु इनमें जाति, धर्म, लिंग, कुल परिवार, विद्या, सम्पत्ति या आय के आधार पर कोई भेद-भाव नहीं रखा जाएगा। प्रतिनिधि सदन का सदस्य—(1) जापान का नागरिक होना चाहिए, (2) उस की आयु कम से कम 25 वर्ष हो, (3) वह लगातार 3 महीने से उसी चुनाव क्षेत्र में रह रहा हो, (4) वह पागल नहीं होना चाहिए और न ही उसे किसी अपराध के कारण दण्ड मिला हो, (5) वह सरकारी लाभप्रद पर कार्य न कर रहा हो, (6) वह दिवालिया घोषित न किया गया हो।

गणपूर्ति (Quorum) :—संविधान की धारा (Art. 56) के अनुसार सदन की कार्यवाही तब तक स्वीकार नहीं की जाएगी जब तक की सदन की किसी भी बैठक में कुल सदस्यों की संख्या का तीसरा भाग उपस्थित न हो।

सदस्यों के विशेषाधिकार (Privileges of the Members) :—सदस्यों को निम्नलिखित विशेषाधिकार प्राप्त हैं :—

(1) सदस्यों को प्रतिनिधि-सदन में भाषण देने की पूर्ण स्वतन्त्रता है। सदन में उनके द्वारा दिये गए भाषण तथा मतदान के लिए वह किसी भी बाहरी सत्ता के प्रति उत्तरदायी नहीं है।[1] इन कार्यों के आधार पर कुछ निश्चित कानूनों के अतिरिक्त उन पर सदन से बाहर कोई मुकद्दमा नहीं चलाया जा सकता।

(2) यदि कोई सदस्य अधिवेशन के आरम्भ होने से पहले पकड़ा गया हो तो उस सदस्य को अधिवेशन के दिनों के लिए छोड़ दिया जाता है।

(3) सदस्यों को अधिवेशनों के दिनों में डाक तथा तार के लिए भत्ता मिलता है जिस से वे अपने संसदीय कार्यों को दक्षतापूर्वक कर सकें।

(4) डायट के दोनों सदनों के सदस्यों को राज्य के खर्च पर व्यक्तिगत कार्यालय तथा एक क्लर्क रखने का अधिकार है।

(5) सदस्यों की सदस्यता सुरक्षित रखने के लिए संविधान में यह व्यवस्था की गई है कि प्रत्येक सदन अपने सदस्यों के विशेषाधिकार से सम्बन्धित विवादों का निर्णय करेगा। किसी सदस्य को उस के स्थान से वंचित करने के लिए उपस्थित सदस्यों के 2/3 (दो तिहाई) या उस से अधिक मतों द्वारा ही उस व्यक्ति का स्थान रिक्त हो सकेगा।

अधिवेशन (Sessions) :—संविधान में यह निर्धारित है कि डायट का साधारण अधिवेशन प्रायः दिसम्बर (December) के पहले 10 दिनों के अन्दर सम्राट द्वारा बुलाया जाता है जो कि दोनों सदनों के संयुक्त अधिवेशन में एक संक्षिप्त भाषण देता है।

मंत्रिमण्डल किसी भी समय में डायट के असाधारण अधिवेशन बुला सकता है। संविधान की धारा 53 (Art. 53) के अनुसार यदि किसी सदन के 1/4 सदस्य असाधारण अधिवेशन बुलाये जाने की माँग करें तो मन्त्री-मण्डल को सदन का अधिवेशन बुलाना पड़ता है। कई बार विशेष अधिवेशन बुलाए जाते हैं। यह अधिवेशन प्रायः आम चुनाव (General Election) के पश्चात् और साधारण अधिवेशन (Ordinary Sessions) के पहले बुलाये जाते हैं।

यदि प्रतिनिधि-सदन अपने निश्चित कार्यकाल से पहले भंग हो जाए तो कौंसलर-सभा का सदन भी बंद हो जाता है परन्तु कौंसलर-सभा के संकट कालीन-अधिवेशन

---

1. Art. 51 "The Constitution of Japan."
"Members are not liable outside the House, for speeches, debates and votes caste inside the House."

(Emergency Session) में कौंसलर-सभा वित्तीय विषयों को छोड़ कर किसी भी मामले पर कानून बना सकती है।

कौंसलर सभा (House of Councellors) :—कौंसलर-सदन जापान की डायट का द्वितीय सदन (Second Chamber) है। इस का निर्माण मीजि संविधान के पीयर सदन (House of Peers) के स्थान पर हुआ है परन्तु अब इस में वंशानुगत तत्व का अंश नहीं है। इस के सदस्यों का चुनाव जनता के प्रत्यक्ष मत द्वारा होता है। इसके सदस्यों की कुल संख्या 250 है। 250 सदस्यों में 150 सदस्यों को भौगोलिक आधार पर चुना जाता है। इन का चुनाव 46 प्रीफैक्चरों (Prefectures) द्वारा होता है। प्रत्येक प्रीफैक्चर में से, जनसंख्या के अनुसार 2 से 8 सदस्य चुने जाते हैं और शेष 100 सदस्य समस्त राष्ट्रीय निर्वाचन क्षेत्रों से चुने जाते हैं।

कार्यकाल (Tenure) :—कौंसलर-सभा के सदस्यों का कार्यकाल 6 वर्ष है। 1/2 सदस्य प्रत्येक 3 वर्ष के बाद अवकाश ग्रहण (Retire) कर लेते हैं और रिक्त स्थानों के लिये नए सदस्य चुने जाते हैं। यह एक स्थाई (Permanent) सदन है। इसे पूर्ण रूप से विघटन नहीं किया जा सकता। मुनरो (Munro) के अनुसार "इस व्यवस्था पर अमेरिका संविधान की छाप दिखलाई देती है कि आधे कौंसलर 3 वर्ष के बाद अवकाश प्राप्त कर लेते हैं, परन्तु शक्तियों और कार्यों की दृष्टि से यह निम्न सदन से बहुत ही निर्बल सदन है।"[1] कौंसलर-सभा की सदस्यता के लिये कम से कम 30 वर्ष की आयु का होना आवश्यक है। बाकी उनमें वे सब योग्यतायें आवश्यक हैं जो निम्न-सदन के सदस्य के लिये आवश्यक हैं।

गणपूर्ति (Quorum) :—इस सदन की गण-पूर्ति प्रतिनिधि-सदन के समान है। संविधान की धारा 56 (Art. 56) में लिखा है कि डायट (Diet) के प्रत्येक सदन की बैठक में सदस्यों की संख्या कुल बहुमत का 1/3 भाग होना चाहिए।[2]

निम्न-सदन की प्रधानता (Superiority of the Lower House) :—ब्रिटिश संसदीय प्रणाली के आधार पर जापान की डायट में भी, ब्रिटिश कामन सदन की तरह, प्रतिनिधि-सदन द्वितीय सदन, कौंसलर-सभा से अधिक शक्तिशाली

1. Munro : "The Government of Europe"......p. 777

"American influence is seen in the provision that one half of the councillors retire each three years. It is much inferior in power to the other chamber."

2. Art 56 "The Constitution of Japan."

"Business cannot be transacted in either House unless one-third or more of the total membership is present."

है । जापान के संविधान में कई ऐसी धाराएं हैं जो निम्न-सदन की प्रधानता को निश्चित करती हैं । वित्तीय बिल अथवा बजट प्रतिनिधि सदन में पेश किया जाता है और पास होता है । कौंसलर-सभा को केवल 30 दिन तक वित्तीय बिल को रोकने का अधिकार है ।[1] इसी प्रकार साधारण बिलों में भी प्रतिनिधि-सभा और कौंसलर सभा में गतिरोध (Deadlock) उत्पन्न हो जाने पर, यदि उस बिल को प्रतिनिधि सदन दोबारा 2/3 बहुमत से पास कर दे तो डायट द्वारा कौंसलर-सभा के पास न करने पर भी पास समझा जाता है ।[2] भले ही संविधान में यह नहीं कहा गया कि प्रधान मंत्री केवल प्रतिनिधि-सभा का सदस्य होना चाहिए, तो भी जापान में यही प्रथा है कि प्रधान मन्त्री निम्न-सदन का ही सदस्य होता है । संविधान का अनुच्छेद 67 (Art. 67) इस प्रथा की पुष्टि करता है । इस अनुच्छेद के अनुसार डायट प्रधान मन्त्री को मनोनीत करती है । यदि प्रतिनिधि-सभा और कौंसलर-सभा में मतभेद हो जाये तो दोनों सदनों की एक संयुक्त समिति इस बात का फैसला करती है । यदि यह समीति निर्णय न कर सके तो 10 दिन के बाद प्रतिनिधि-सभा का निर्णय ही डायट का निर्णण समझा जाता है । मन्त्रिमण्डल के अधिकाँश मन्त्री भी प्रतिनिधि-सदन से ही लिये जाते हैं, क्योंकि वास्तव में प्रतिनिधि-सदन ही राजनैतिक दलों के दंगल का अखाड़ा है । इस प्रकार जापान की डायट में कौंसलर-सभा अमेरिका के सीनेट की तरह दोनों सदनों में प्रधान सदन नहीं है ।

डायट के कार्य तथा शक्तियाँ (Functions and Powers of Diet) :—
डायट के कार्यों तथा शक्तियों को निम्नलिखित भागों में बांटा जा सकता है :—

वैधानीय शक्तियाँ (Legislative Powers) :—संविधान की धारा 41 (Art. 41) के अनुसार डायट (Diet) राज्य-शक्ति का सर्वोच्च अंग तथा एक मात्र विधि-निर्माण संस्था है । वास्तव में इस शक्ति का प्रयोग प्रतिनिधि सदन द्वारा ही होता है । साधारण विधेयक किसी भी सदन में प्रस्तुत हो सकते हैं परन्तु इस सदन की स्वीकृति के बिना कोई भी बिल (Bill) पास नहीं हो सकता ।

जहां तक साधारण विधेयकों का सम्बन्ध है, यदि प्रतिनिधि-सभा उसे पास कर देती है और कौंसलर सदन ने उसे रद्द कर दिया है या उससे भिन्न निर्णय दिया है तो वह बिल विधि का रूप धारण कर लेगा । यदि वह प्रतिनिधि-सभा में उपस्थित सदस्यों के 2/3 या उससे अधिक सदस्यों के बहुमत द्वारा दूसरी बार पास कर दिया जाये ।[3]

---

1. Art. 60
2. Art. 59
3. "A Bill which is passed by the House of Representatives, and upon which the House of Councellors makes a decision different from that of the House of Representatives, becomes a law when passed a second time by the House of Representatives by a majority of two thirds or more of the members present."

यदि दोनों सदनों के बीच मतभेद पैदा हो जाये तो उस विधेयक पर दोनों सदनों की एक संयुक्त समिति इस विषय पर विचार-विमर्श करती है। यदि संयुक्त समिति इस विषय पर मतभेद दूर न कर सके तो प्रतिनिधि सदन को उसे 2/3 बहुमत से पास करने का अधिकार प्राप्त है। जो विधेयक प्रतिनिधि सभा द्वारा अस्वीकार किए जाते हैं, उन पर कौंसलर-सभा विचार नहीं कर सकती और न ही वह बिल दोबारा वहाँ प्रस्तुत किया जा सकता है।

संविधान की धारा 59 के अनुसार यदि कोई बिल प्रतिनिधि सदन पास कर देता है तो उसे कौंसलर-सदन में भेजा जाता है। यदि प्रतिनिधि-सदन द्वारा पास किये हुए किसी विधेयक की प्राप्ति के 60 दिनों के अन्दर अवकाश के समय को छोड़कर यदि कौंसलर सभा अन्तिम कार्यवाही करने में असमर्थ रहे, तो प्रतिनिधि-सदन के लिए कौंसलर-सदन की उस पर अस्वीकृति होगी। अर्थात कौंसलर-सदन ने उसे रद्द कर दिया है। इस प्रकार कौंसलर सदन साधारण विधेयकों को अधिक से अधिक 60 दिन तक रोक सकती है। इस के बाद वह विधेयक पास माना जाता है।[1]

वित्तीय शक्तियां (Financial Powers) :– डायट (Diet) देश के वित्त पर नियन्त्रण रखती है। संविधान की धारा 83 (Art. 83) के अनुसार **"राष्ट्रीय वित्त को परिचालन करने की शक्ति का प्रयोग उसी प्रकार होगा, जिस प्रकार डायट निश्चित करेगी।"** परन्तु वित्तीय शक्तियों के सम्बन्ध में डायट का अर्थ प्रतिनिधि-सदन है। संविधान के अनुसार बजट, प्रतिनिधि-सदन के समक्ष प्रस्तुत किया जाता है। जब प्रतिनिधि-सदन उसे पास कर लेता है तो उसे कौंसलर-सदन में भेजा जाता है।

यदि दोनों सदनों में मतभेद हो जाए और वह बजट प्रस्तावों पर सहमत न हो और एक संयुक्त समीति बनाई जाती है जो उन पर विचार करती है जिस मे दोनों सदनों के मतभेदों को दूर किया जा सके। यदि फिर भी कोई समझौता न हो और कौंसलर-सदन (House of Councellors) प्रतिनिधि सदन द्वारा पास किये गये बजट को प्राप्त करने की तिथि के बाद 30 दिन के अन्दर, विरामकाल को छोड़कर, कोई निर्णय देने में असमर्थ रहे तो प्रतिनिधि-सदन का निर्णय ही डायट (Diet) का निर्णय

Article—59. "The Constitution of Japan."

1. Failure by the House of councillors to take final action within sixty days after receipt of a bill passed by the House of Representatives, time in recess exempted, may he determined by the House o Representatives to constitute a rejection of the said bill by the House of councillors."

Article- 59.

समझा जाएगा।[1] इस से स्पष्ट है कि वित्तीय-विषयों पर प्रतिनिधि-सदन का निर्णय अंतिम है। कौंसलर-सदन तो अधिक से अधिक वित्तिय विधेयकों को 30 दिन तक रोक सकता है।

इसी प्रकार संविधान की धारा 88 (Art. 88) के अनुसार राज्य की सम्पूर्ण सम्पत्ति राज्य से सम्बन्धित होगी तथा राजा के परिवार के सब व्ययों का डायट द्वारा बजट (Budget) में विनियोग होगा अर्थात् डायट (Diet) द्वारा स्वीकृत होंगे।

इसी प्रकार "डायट (Diet) **का अनुमोदन प्राप्त किये बिना राजा के परिवार के द्वारा न तो कोई सम्पत्ति ली जा सकती है और न ही दी जा सकती है। सम्राट और उसके परिवार के सभी व्यय डायट के निम्न-सदन अर्थात् प्रतिनिधि सदन के आधीन हैं।**"[2]

कार्यपालिका शक्तियाँ (Executive Powers) :—जापान का संविधान संसदीय प्रणाली की सरकार की स्थापना करता है। संविधान के अनुसार यदि किसी भी समय मंत्रिमण्डल प्रतिनिधि-सदन का विश्वास प्राप्त न कर सके तो मंत्रिमंडल को त्याग-पत्र देना पड़ता है "**इस प्रकार मंत्री-मण्डल अपने सभी कार्यों तथा नीतियों के लिये डायट के प्रति उत्तरदायी है।**"[3] प्रतिनिधि-सदन मंत्रियों के कार्यों की आलोचना करके तथा पद से हटा कर उन पर नियन्त्रण रखता है। संविधान की धारा 72 (Art. 72) के अनुसार प्रधान मंत्री प्रतिनिधि सदन के सामने राष्ट्रीय तथा अन्तर्राष्ट्रीय विषयों के सम्बन्ध में अपनी रिपोर्ट देता है जिस पर सदन अपनी स्वीकृति प्रदान करता है। संविधान की धारा 62 (Art. 62) के अनुसार डायट मंत्रिमंडल द्वारा की गई सभी संधियों को मान्यता प्रदान करती है। उसे मंत्रिमंडल की गतिविधियों की जांच करने के लिए जांच समितियां नियुक्त करने का भी अधिकार है। ऐसी जांच समितियां (Investigation Committees) कार्यपालिका के विभागों की अनेक त्रुटियां जनता के सामने पेश करती हैं।

न्यायिक शक्तियाँ (Judicial Powers) :—डायट के दोनों सदनों को महाभियोग-न्यायालय के रूप में कार्य करने का अधिकार है। दोनों सदनों के सदस्यों को मिलाकर महाभियोग न्यायालय की स्थापना होती है, जो सर्वोच्च-न्यायालय

---

1. Art. 90.

2. Art. 8, "The Japanese Constitution"

"No property can be given to, or received by the Imperial House, nor can any gifts be made there from, without the authorization of the Diet."

3. Art. 66 "The Japanese Constitution."

"The Cabinet in the exercise of Executive power shall be collectively responsible to the Diet."

(Supreme Court) के न्यायाधीशों के विरुद्ध मुकद्दमा चलाता है। संविधान की धारा 64 (Art. 64) के अनुसार "डायट महाभियोग न्यायालय की स्थापना करेगी। इस न्यायालय में दोनों सदनों के सदस्य सम्मलित होंगे। इस न्यायालय का काम उन न्यायाधीशों के मामलों में सुनवाई करना होगा जिन के विरुद्ध पदच्युति सम्बन्धी आरोप लगाए गये हैं।" जिन विषयों के आधार पर महाभियोग चलाया जा सकता है, उस की निश्चित् विधि कानुन द्वारा की जाएगी। महाभियोग की कार्यवाही करते समय इस न्यायालय में कुल 14 सदस्य होते हैं जिन में दोनों सदनों में सात-सात सदस्य सम्मलित होते हैं। यह सदस्य अपने में से एक सभापति (Chairman) का निर्वाचन करते हैं।

निर्वाचन सम्बन्धी कार्य (Electoral Functions):—प्रतिनिधि-सभा को कौंसलर-सदन के साथ मिल कर प्रधान मंत्री का चुनाव करने का अधिकार है। परन्तु इस चुनाव में प्रतिनिधि सदन का योगदान अधिक रहता है। प्रधान मंत्री का चुनाव दोनों सदन मिल कर करते हैं। धारा 67 (Art. 67) के अनुसार "यदि इस विषय पर सदनों में मतभेद हो जाये तो दोनों सदनों की संयुक्त-समिति इसका निर्णय करती है। यदि यह समिति भी कोई निर्णय न दे सके तो इस के 10 दिन पश्चात् प्रतिनिधि-सदन का निर्णय ही डायट (Diet) का निर्णय समझा जाएगा।"

संवैधानिक शक्तियाँ (Constitutional Amending Powers):—डायट को संविधान की धारा 96 (Art. 96) के अनुसार "संविधान में संशोधन के सम्बन्ध में शक्तियां प्राप्त हैं। संविधान में संशोधन का प्रस्ताव डायट के किसी भी सदन में प्रस्तुत किया जा सकता है। परन्तु यह प्रस्ताव डायट ने दोनों सदनों के कुल सदस्यों के 2/3 या इससे अधिक सदस्यों के बहुमत से पास होना चाहिए। जब दोनों सदन संशोधन के प्रस्ताव को 2/3 बहुमत से पास कर लें, तब उसे जनमत-संग्रह (Referendum) अर्थात् जनता की पुष्टि के लिये रखा जायेगा। यदि जनमत-संग्रह में वह समस्त मतों के बहुमत से पास हो जाये तो वह संविधान का अंग बन जाता है।"

विविध कार्य (Miscellaneous Functions):—इस के अतिरिक्त डायट को अन्य विविध कार्य भी करने पड़ते हैं। इसे राज सिंहासन के उत्तराधिकारी अधिनियम बनाने का अधिकार है। संविधान के अनुसार राजा सिंहासन वंश परम्परानुकूल होगा और उस का उत्तराधिकारी डायट द्वारा पास राजा के परिवार कानून (Imperial House Law) के अनुसार निश्चित होगा। डायट की स्वीकृति प्राप्त किये बिना रास्य परिवार कोई शक्ति ग्रहण नहीं कर सकता। इसी तरह राज्य परिवार को कोई भेंट आदि भी नहीं दी जा सकती।

प्रतिनिधि सदन का स्पीकर
(Speaker of the House of Representatives)

प्रतिनिधि सभा के अध्यक्ष को स्पीकर (Speaker) कहा जाता है जिसे जापानी भाषा में गीचो (Gicho) कहा जाता है । स्पीकर का कार्यकाल प्रतिनिधि सदन के कार्यकाल के समान है । स्पीकर का निर्वाचन सदन के आरम्भ में गुप्त मतदान द्वारा सदन के सदस्यों द्वारा किया जाता है । मीजि संविधान में प्रतिनिधि सभा को स्वयं स्पीकर का चुनाव करने का अधिकार नहीं था । वह तीन व्यक्तियों को मनोनीत (Nominate) करती थी, जिनमें से एक को सम्राट स्पीकर नियुक्त कर देता था। नए संविधान में इस प्रथा का अन्त कर दिया गया है । अब स्पीकर का चुनाव प्रतिनिधि-सभा के सदस्यों द्वारा होता है । इस के अतिरिक्त सदन उपाध्यक्ष (Deputy Speaker) का चुनाव भी करती है ।

प्रतिनिधि-सभा के स्पीकर की स्थिति ब्रिटेन की कामन सभा के स्पीकर से भिन्न है । जापान में प्रतिनिधि-सदन के स्पीकर का चुनाव सदन द्वारा दलों के आधार पर होता है । वह अध्यक्ष पद प्राप्त करने पर इंगलैंड के स्पीकर की तरह अपने राजनैतिक दल से त्याग-पत्र नहीं देता, उस का सक्रिय (Active) सदस्य बना रहता है । वह निष्पक्ष अध्यक्ष नहीं है । इस का पद और शक्तियाँ अमेरिका के प्रतिनिधि-सदन के स्पीकर से मिलती जुलती हैं ।

स्पीकर के कार्य और शक्तियां (Functions and Powers of Speaker) :—(1) वह सदन की बैठकों की अध्यक्षता करता है और सदन की कार्यवाही को नियमित रूप से चलाता है ।

(2) वह सदन के सदस्यों के अधिकारों का रक्षक है ।

(3) वह सदस्यों को पहचानता है और उनको बोलने की आज्ञा प्रदान करता है ।

(4) वह प्रतिनिधि सभा के कार्यक्रम को निर्धारित करता है ।

(5) सदन में अनुशासन कायम रखने की उत्तरदायिता स्पीकर की होती है । यदि सदन में गड़बड़ हो जाए तो वह उसकी बैठकों का सत्तावसान कर सकता है ।

(6) वह सदन की मर्यादा बनाए रखता है ।

(7) वह बिलों को सदन में मतदान के लिये प्रस्तुत करता है और उनके परिणामों की घोषणा करता है ।

(8) वह सदन का मुख्य वक्ता है और सदन की सामूहिक इच्छा का प्रतीक है ।

(9) वह व्यवस्था के प्रश्नों का निर्णय करता है और उन पर अपना निर्णय देता है ।

(10) वह बिलों को विभिन्न समितियों (Committees) में भेजता है ।

(11) वह सदस्यों का त्याग-पत्र स्वीकार करता है ।

विधि प्रक्रिया
(Legislative Procedure)

जापान में कानून पास करने का तरीका अन्य देशों के कानून पास करने की विधि से भिन्न है। जापान का विधी निर्माण का ढंग सादा, स्पष्ट और संक्षिप्त है। इसमें केवल तीन ही चरण हैं—(i) बिल का पुर्नस्थान (ii) समिति-स्तर (iii) विचार। दोनों सदनों में एक ही विधि को अपनाया जाता है। डायट में पास हो जानेपर सम्राट बिल पर हस्ताक्षर कर देता है। सम्राट अमेरिका के राष्ट्रपति की भांति किसी भी बिल को वीटो (veto) नहीं कर सकता।

बिल के प्रकार (Kinds of Bills) :—जापान में बिलों को दो भागों में बांटा जाता है —सरकारी बिल और प्राइवेट मैम्बर बिल (Private Member Bill)। सरकारी बिल दोनों सदनों में से किसी एक सदन में प्रधान मंत्री या किसी अन्य मंत्री द्वारा पेश किया जा सकता है। प्राईवेट मैम्बर केवल बिल उसी सदन में पेश किया जा सकता है जिस सदन का सदस्य उसे पेश करना चाहता हो।

बिल का आरम्भ (Introduction of the Bill) :—सरकारी बिल किसी मन्त्रालय में आरम्भ होता है और कई विभागों द्वारा इसकी रूप रेखा तैयार की जाती है। फिर इसे सम्बन्धित मन्त्री की स्वीकृति के लिए भेजा जाता है। मन्त्री द्वारा जांच-पड़ताल के बाद बिल को ब्यूरो आफ लैजिस्लेशन (Bureau of legislation) के पास भेजा जाता हैं जहां विशेषज्ञ इसकी रूप-रेखा को उचित रूप देते हैं। फिर इसे मन्त्रि मण्डल के दफ्तर में भेजा जाता है। अन्त में इसे मन्त्रिमण्डल की स्वीकृति के लिए भेजा जाता है।

मंत्रिमंडल से स्वीकृति प्राप्त कर बिल डायट के किसी एक सदन में पेश करने योग्य बन जाता है। प्रधान मंत्री के नाम पर फिर इसे डायट के सदन के सभापति को भेज दिया जाता है। यदि कोई बिल कौंसलर-सभा में पेश हो तो 5 दिन के अन्दर उसकी प्रतियाँ प्रतिनिधि-सदन के सदस्यों को मिल जानी चाहिए। यदि बिल प्रतिनिधि-सदन में पेश हो तो इसकी प्रतियाँ दूसरे सदन को 5 दिन में मिल जानी चाहिएँ।

सदन का अध्यक्ष फिर इस बिल को ways and means समिति की सिफारिश पर उचित समिति के पास भेज देता है। यदि बिल बहुत महत्वपूर्ण हो तो उस पर पूरे सदन में भी विचार किया जा सकता है।

कमेटी स्तर (Committee Stage) :—अमेरिका की कांग्रेस में विधि-प्रक्रियां की भांति जापान में भी कमेटी-स्तर, विधि-निर्माण-प्रक्रिया में बहुत महत्त्वपूर्ण स्थान रखता है। समिति में बिल पर कड़ी जांच-पड़ताल की जाती है। समिति खुली बैठकें भी बुला सकती है जिससे प्रधान मंत्री, अन्य मन्त्री या सरकारी कर्मचारियों को

भी पेश होने के लिए कहा जा सकता है। समिति विशेषज्ञों की सेवायें भी प्राप्त कर सकती है और यदि आवश्यकता हो तो कई एक समितियों में सम्मिलित रूप से बिल पर विचार किया जा सकता है।

सदन में बिल पर विचार (Consideration by the House) :—समिति में बिल पर जांच-पड़ताल के बाद इसे सदन में विचार के लिए रखा जाता है। समिति का अध्यक्ष बिल पर समिति की रिपोर्ट को पढ़ता है, जिस पर सदन विचार करता है। बिल की धाराओं को पहले अलग-अलग पास किया जाता है फिर सारे बिल को पास किया जाता है। बिल में संशोधन भी पेश किये जा सकते हैं। इस प्रकार बिल एक सदन में पास हो जाता है।

दूसरे सदन में भी बिल पर इसी प्रकार विचार होता है। दोनों सदनों में पास हो जाने के बाद बिल सम्राट के हस्ताक्षर के लिए भेजा जाता है। सम्राट के हस्ताक्षर हो जाने पर बिल अधिनियम बन जाता है।

बजट (Budget) :—बजट को पास करने की विधि अलग है। संविधान के अनुच्छेद 60 के अनुसार बजट केवल प्रतिनिधि सदन (Lower House) में ही पेश किया जा सकता है। बजट बनाने का काम सितम्बर से शुरू हो जाता है जब विभिन्न मंत्रालय वित्त-मन्त्रालय को अपनी मांगें भेज देते हैं। जांच-पड़ताल के बाद वित्त-मंत्रालय जनवरी तक इसे तैयार कर लेता है। मंत्रिमंडल में स्वीकृति प्राप्त करने के बाद बजट को जनवरी के अन्तिम सप्ताह में सदन में पेश कर दिया जाता है। बजट पर प्रधान मंत्री, विदेश मंत्री, वित्त-मंत्री तथा आर्थिक नीति-निर्माण बोर्ड (Economic Policy making Board) के अध्यक्ष बजट पर भाषण देते हैं। उनकी व्याख्या के बाद स्पीकर बजट पर विचार करने के लिए बजट को स्थायी समिति के पास भेज देता है जिसके 51 सदस्य हैं। बजट पर विचार करने के बाद समिति का अध्यक्ष इसे सदन के सामने पेश करता है। उसके बाद सदन में धुआंधार बहस होती है। और इसके बाद इसे पास किया जाता है।

सदन में पास हो जाने के बाद बजट को कौंसलर-सभा में पेश किया जाता है। यदि कौंसलर-सभा सहमत न हो तो दोनों सदनों की एक उपसमिति इस पर विचार करती है। यदि तब भी कोई निर्णय न हो तो 30 दिन के बाद कौंसलर-सभा में पास न होने पर भी बजट डायट द्वारा पास समझा जाता है और सम्राट के हस्ताक्षरों के लिए भेज दिया जाता है।

समितियाँ
(The Committee System)

सूनिशी (Tsuneishi) के शब्दों में "जापान की सरकार में संसदीय तथा अध्यक्षात्मक प्रणाली के जबरदस्ती मिलन का महत्त्वपूर्ण उदाहरण राष्ट्रीय डायट में

समितियों का संगठन है।"[1] जापान के आधुनिक संविधान के अनुसार डायट की समितियां, संयुक्त राज्य अमेरिका की कांग्रेस की स्थायी समितियों की भांति संगठित हैं। उनकी नामावली भी अमेरिका की समितियों से मिलती-जुलती हैं। सन 1955 से पहले डायट के प्रत्येक सदन में 22 स्थायी समितियां थीं। परन्तु 1955 में उनकी गिनती 16 कर दी गई, जो निम्नलिखित हैं—

(1) कैबीनेट समिति (Committee of the Cabinet)
(2) स्थानीय शासन समिति (Committee of Local Administration)
(3) न्यायिक समिति (Committee of the Judiciary)
(4) शिक्षा समिति (Education Committee)
(5) आडिट समिति (Audit Committee)
(6) अनुशासन समिति (Discipline Committee)
(7) बजट समिति (Budget Committee)
(8) परिवहन समिति (Transport Committee)
(6) संचार समिति (Communication Committee)
(10) निर्माण समिति (Construction Committee)
(11) वित्त समिति (Finance Committee)
(12) विदेशी मामले सामले सम्बन्धी (Foreign Affairs Committee)
(13) सदन संचालय (Management of the House Committee)
(14) सामाजिक तथा श्रम सम्बन्धी मामले (Social and Labaur Committee)
(15) कृषि, वन तथा मछली पकड़ने का व्यापार (Agriculture, Forests or Fisheries Committee)
(16) व्यापार तथा उद्योग समिति (Commerce and Industry Committee)।

एक स्थायी समिति (Standing Committee) :—इसकी सदस्य संख्या 20 से 50 तक होती है। अनुशासन समिति (Discipline Committee) में 20 और एकाउन्टस समिति (Accounts Committee) में 25 सदस्य होते हैं। प्रतिनिधि सभा की बजट समिति में 51 और कौंसलर-सदन की बजट समिति में 45 सदस्य हैं। प्रतिनिधि-सदन तथा कौंसलर-सदन में समितियों के सदस्यों की नियुक्ति

---

1. Tsuneishi, Warren M, op. cit.......p. 93.
"The most conspicuous illustration of the forced wedding of the presidential and parliamentry styles is the Japanese government is to be found in the Standing Committee System of the National Diet."

राजनैतिक दलों की संख्या के आधार पर क्रमशः स्पीकर तथा प्रेसीडेन्ट (President) द्वारा की जाती है। डायट के एक नियम के अनुसार प्रत्येक सदस्य किसी भी एक समिति का सदस्य होता है। प्रत्येक स्थायी समिति के अध्यक्ष (Chairman) का चुनाव समिति के सदस्यों द्वारा होता है। समिति के अध्यक्ष को निर्णायक मत देने का अधिकार रहता है जिसका प्रयोग वह उस समय करता है जब समिति में मत बराबर हो जाते हैं। परन्तु समितियों में निर्णय प्रायः बहुमत से होते हैं। प्रत्येक स्थायी समिति को कुछ विशेषज्ञों (Experts) की सेवाएं भी उपलब्ध हैं जो वैतनिक आधार पर नियुक्त किए जाते हैं।

स्थायी समिति के अध्यक्ष (Chairman) का पद बहुत प्रभावशाली तथा प्रतिष्ठा वाला होता है जिसे प्रत्येक सदन का सदस्य प्राप्त करने की चेष्ठा करता है। चितोशी याँगा (Chitoshi Yanga) के अनुसार "समिति के अध्यक्ष का पद केवल शक्ति वाला ही नहीं बल्कि इस पद के साथ सम्मान और सत्ता जुड़ी हुई हैं जिसे सभी सदस्य प्राप्त करना चाहते हैं। अध्यक्ष होने के कारण वह न केवल समिति की बैठकों की कार्यवाही आरम्भ करता है अथवा बन्द करता है बल्कि समिति का कार्यक्रम (Agenda) तैयार करता है और यह निश्चय करता है कि समिति का कार्यक्रम किस ढंग से चलेगा। समिति में विचार-विमर्श पर नियन्त्रण करता है। वह समिति स्तर में विभिन्न प्रश्न, वाद-विवाद और निर्णयों पर कंट्रोल रखता है। वह समिति के प्रतिनिधि और प्रवक्ता (Spokesman) के रूप में इसका प्रमुख व्यक्ति होता है।"[1]

इन समितियों को बिल आरम्भ करने, उनकी जाँच करने और उन पर रिपोर्ट देने तथा उन पर खोज का (Research) का पूर्ण अधिकार है। इन समितियों में सार्वजनिक सुनवाई भी हो सकती है। समितियों को यह भी अधिकार है कि वह किसी भी बिल पर अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत न करे। ऐसी दशा में उस विधेयक का समिति स्तर में ही अन्त हो जाता है। इस सम्बन्ध में यह समितियां अमेरिका के प्रतिनिधि सदन की स्थायी समितियों के समान है। अमेरिका की स्थायी समितियां भी यदि आवश्यक समझें तो किसी भी विधेयक पर रिपोर्ट प्रस्तुत नहीं करती। इस सम्बन्ध में स्मरण रहे कि इंगलैंड में कामन-सभा की स्थायी समितियां रिपोर्ट देने के लिए पाबन्द है।

Chotoshi Yanga—Japanese People and Politics. p. 197.

"Not only is a chairman able to influence the legislative programme of the government, but is able to enjoy the pre requistes and compliments of his office which are considerable. As presiding officer, the chairman not only opens and closes the meetings of the committee but works out the Agenda, determining the order of business and regulatees the speed of deliberations. He is in control of the various stages of the committee's work, questioning debates and decisions. In his capacity as the spokesman and representative of the committee, he becomes a key figure."

विशेष समितियाँ (Special Committees) :—किसी भी महत्त्वपूर्ण समस्या का अध्ययन करने के लिये प्रत्येक सदन एक विशेष प्रस्ताव द्वारा विशेष समिति की स्थापना कर सकता है। ऐसी समिति उस समय तक अपना कार्य करती रहती है जब तक कि इस का काम समाप्त नहीं हो जाता। यह समिति अपने सदस्यों में से ही चेयरमैन की नियुक्ति करती है स्थायी समितियाँ अधिवेशन के समाप्त होने तक चलती हैं, परन्तु विशेष समिति का कार्यकाल कई अवसरों पर अधिवेशन के समाप्त होने के बाद भी चलता रहता है। विशेष समिति में सभी विषयों पर निर्णय बहुमत के आधार पर किए जाते हैं। अध्यक्ष को निर्णयक वोट (Casting vote) का प्रयोग करने का अधिकार है, जब किसी भी विषय पर समिति में मतों की गिनती बराबर हो जाती है। इस समिति की गणपूर्ति (Quorum) समिति के आधे सदस्य होते हैं। विशेष समिति भी स्थायी समितियों की तरह सार्वजनिक सुनवाई की व्यवस्था कर सकती है और गवाही (Witnesses) भी बुला सकती है तथा किसी भी लेख (Document) की माँग कर सकती है। सरकारी रिकार्ड को देख सकती है। अपना कार्य समाप्त करने के पश्चात् यह सदन को अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत करती हैं। यदि रिपोर्ट सर्वसम्मत (Unanimous) न हो तो अल्पमत (Minority) को भी अपनी रिपोर्ट देने का अधिकार है। 45 सदस्यों की एक समिति फरवरी 1960 में जापान-अमेरिका सुरक्षा सन्धि के प्रस्तावों पर विचार करने के लिये नियुक्त की गई। इस प्रकार की कई विशेष समितियाँ गम्भीर समस्याओं पर अध्ययन करने के लिए नियुक्त की जाती हैं।

संयुक्त कान्फ्रेंस समिति (Joint Conference Committee) :—इस समिति की स्थापना उस समय की जाती है जब डायट के दोनों सदनों के बीच मत-भेद पदा हो जाए। इस समिति की कुल सदस्य संख्या 20 है और प्रत्येक सदन से 10, 10 सदस्य लिये जाते हैं। इस समिति की गणपूर्ति (Quorum) दोनों सदनों से लिए गए सदस्यों का अलग-अलग दो तिहाई भाग होता है। यदि इस समिति की कार्यवाही सर्वसम्मित की विधि से पास हो जाए। तब यह समिति अपनी रिपोर्ट दोनों सदनों को भेज देती है। यदि इस समिति के सदस्यों में सहमति न पाई जाए तो प्रत्येक सदस्य अपने सदन में रिपोर्ट देता है।

संयुक्त विधायी समिति (Joint Legislative Committee) :—दोनों सदनों की एक संयुक्त समिति भी नियुक्ति होती है। इस में 10 सदस्य प्रतिनिधि-सदन के और 8 सदस्य कौंसलर-सदन से लिए जाते हैं। इस तरह कुल मिला कर इस के सदस्यों की संख्या 18 होती है। इन की नियुक्ति अपने-अपने सदन के सदस्यों द्वारा होती है। इस के दो अध्यक्ष चुने जाते हैं जो बारी-बारी से अध्यक्षता करते हैं। एक बार समिति का सदस्य बनने पर सदस्यता पूर्ण कार्यकाल तक चलती है। सभी निर्णय उपस्थित सदस्यों के दो तिहाई बहुमत से होते हैं।

इस समिति का कार्य विधेयकों पर विचार-विमर्श करना नहीं होता, बल्कि व्यवस्थापन की देख रेख करना होता है। इस के कार्य निम्नलिखित हैं:—

(1) जब डायट के दोनों सदनों के बीच मतभेद पैदा हो जाए तो यह समिति उन को दूर करने का प्रयत्न करती है। इस प्रकार दोनों सदनों में सम्बन्ध स्थापित हो जाते हैं।

(2) डायट विचाराधीन विषयों पर परामर्श देती है।

(3) यह डायट तथा मन्त्रिमण्डल को नए कानूनों के सम्बन्ध में अपनी सिफारिश करती है।

आग और जिन्क (Ogg and Zink) के शब्दों में, **"डायट की सभी अन्य समितियाँ दलबंदी में फंसी रहती है। परन्तु यह एक ऐसी समिति है जो राजनैतिक दलों के प्रभाव से ऊपर है। इस से यह आशा की जाती है कि दलबंदी के दोषों से दूर रहेगी और शासन में सन्तुलन कायम रखेगी।"**[1]

राजनैतिक दल
(Political Parties)

आधुनिक संसार में संवैधानिक सरकार को उचित रूप से कार्यान्वित करने के लिए तथा सुचारक ढंग से चलाने के लिए जो संस्था आवश्यक बन गई है वह राजनैतिक दल है। संसार का कोई भी संविधान या कोई शासन प्रणाली ऐसी नहीं जो राजनैतिक दलों के आधार पर कार्य न करती हो। परन्तु सबसे अजीब बात यह है कि रूस के संविधान को छोड़कर संसार के किसी भी देश में राजनैतिक दलों को कानूनी या संवैधानिक मान्यता नहीं मिलती। डा० जैनिगंस (N. Jennings) का अंग्रेज़ी संविधान के अध्ययन के सम्बन्ध में यह कहना है कि, वास्तव में अंग्रेज़ी संविधान का अध्ययन राजनैतिक दलों से आरम्भ होता है और राजनैतिक दलों से ही खत्म होना चाहिए। इतना महत्व होने पर भी इंगलैंड में राजनैतिक दलों को कोई मान्यता संवैधानिक रूप से ही प्राप्त नहीं। संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान निर्माता वास्तव में राजनैतिक दलों को संविधान के लिए घातक समझते थे और ऐसी आशा रखते थे कि उनका प्रदुर्भाव संयुक्त राष्ट्र अमेरिका में नहीं होगा परन्तु इसके विपरीत आज अमेरिका का संविधान यदि वास्तव में किसी संस्था के कारण सुचारू रूप में चल

---

1. Ogg & Zink—Modern Governments——p. 982

"All other Committees are perpetually in the thick of party maneuvering, but this one is at least supposed to rise above the turmoil and keep the chambers, and indeed the government as a whole, on an even keel."

रहा है तो वह अमेरिका की दो दलीय प्रणाली है। आधुनिक लोकतन्त्र में राजनैतिक दल डा० फाइनर (Dr. Finer) के अनुसार "साधारण जनता या मतदाता और सरकार के बीच कड़ी का काम करते हैं।" राजनैतिक दल लोकमत को सुसंगठित करते हैं और इस संगठन के आधार पर प्रतिनिधि संसद में भेजते हैं तथा सरकार की रचना करते हैं।

इतिहास (History) :—जापान में राजनैतिक दलों का विचार पश्चिमी लोकतन्त्रात्मक देश में से लिया गया है। मीजि संविधान के आरम्भ होने से पहले ही, 1870 के लगभग जापान में कुछ राजनैतिक सभाओं तथा क्लबों की स्थापना हुई। लेकिन इन को वास्तव में राजनैतिक दल नहीं कहा जा सकता। सन् 1874 में आइतागाकी (Itagaki) ने एक राजनैतिक संस्था का निर्माण किया जिसका मुख्य कार्य लोगों के लिए स्वतन्त्रता तथा अधिकार प्राप्त करने के आन्दोलन को तीव्र गति से चलाना था। इसी प्रकार और भी छोटी-छोटी राजनतिक सँस्थाओं की स्थापना की गई। परन्तु 1885 में ये संस्थाएँ सरकार द्वारा गैर कानूनी घोषित कर दी गई और सरकार ने कठोरता से इन संस्थाओं को कुचल दिया।

जब जापान में मीजि संविधान लागू किया गया तो राजनैतिक दलों में संगठन के लिए देश में फिर हलचल मची क्योंकि मीजि संविधान ने जापान में संसदीय सरकार का आरम्भ किया। 1898 में लिबरल दल तथा सुधार दल ने मिलकर एक नये दल, **संवैधानिक सरकार** दल या कैनसीतो (Constitutional Government Party or Kenseito) की स्थापना की। इस दल ने जापान में पहली दलीय सरकार बनाई। सन् 1900 में प्रिंस होरोबूमी के अधीन एक नए दल 'एसोसियन आफ पोलिटिकल फ्रेंडज़, (Association of Political Friends or Seiyukai) का निर्माण किया गया। 1923 में यह दल दो भागों में बंट गया और दूसरे भाग ने अपना नाम पोलिटिकल फ्रैटरनल पार्टी (Political Fraternal Party or Seiyuhonto) रखा। 1924 में देश की सत्ता पर संवैधानिक एसोसियेशन का अधिकार हो गया, जिसका नेता कातो ताकाकीरा (Kato Takaakira) था। इसके साथ ही इस समय समाजवादी तथा अनारकिस्ट दल (Anarchist Party) का निर्माण भी हुआ। दूसरा महायुद्ध आरम्भ होने पर जापान सैनिकों के हाथ में आ गया और उन्होंने सभी राजनैतिक दलों को समाप्त करके इम्पीरियल रूल असिस्टेंस एसोशियेशन या योकूसनकाई (The Imperial Rule Assistance Association or Taisei yokusankai) की स्थापना की।

युद्ध की समाप्ति पर जापान में फिर राजनैतिक दलों के निर्माण के लिए हलचल आरम्भ हुई और थोड़े समय में ही सैंकड़ों राजनैतिक दलों की स्थापना हुई। कुछ समय के बाद केवल चार मुख्य राजनैतिक दल देश के अखाड़े में रह गये—(i)

लिबरल दल (The liberal Party) (ii) प्रगतिशील दल (The progressive party) (iii) समाजवादी लोकतन्त्रात्मक दल (Socialist Democratic Party); (iv) कम्यूनिस्ट पार्टी (The Communist Party)। सन् 1967 के चुनाव के बाद भिन्न-भिन्न राजनैतिक दलों की डायट में स्थिति निम्नलिखित थी।[1]

Parties	House of Representative	House of Councillors
Liberal Democratic Party	277	140
Socialist Party	140	73
Democratic Socialist Party	30	6
Communist Party	5	4
Komei Party	25	20
Independents	9	5
Vaccancies	0	2
Total	486	250

इस तालिका से यह स्पष्ट हो जाता है कि आज जापान में तीन मुख्य राजनैतिक दल—(i) लिबरल डैमोक्रेटिक दल, (ii) समाजवादी दल तथा (iii) लोकतन्त्रात्मक समाजवादी दल हैं।

जापान की दलीय व्यवस्था की विशेषताएँ (Characteristics of Japanese Party System) :—जापान की वर्तमान राजनैतिक दलीय व्यवस्था की मुख्य विशेषताएँ निम्नलिखित हैं :—

1. जापान की दलीय व्यवस्था की मुख्य विशेषता यह है कि इंगलैंड की दलीय व्यवस्था की भाँति, जापान की दलीय व्यवस्था को संवैधानिक मान्यता प्राप्त नहीं है। जापान का नया संविधान राजनैतिक दलों का किसी प्रकार भी वर्णन नहीं करता,

1. "The Japan of Today" op. cit......p. 23

फिर भी जापान की संसदीय प्रणाली में इन राजनैतिक दलों का बहुत अधिक महत्त्व है।

2. जापान की राजनैतिक दलीय-व्यवस्था की एक और विशेषता यह है कि इसका निर्माण बहुदलीय सिद्धान्त के आधार पर हुआ है। यहां पर जापान में दलीय व्यवस्था इंगलैण्ड तथा अमेरिका की दलीय व्यवस्था से भिन्न है क्योंकि इन दोनों देशों में द्वि-दलीय व्यवस्था है। युद्ध से पहले जापान में लगभग 360 दल थे और युद्ध के पश्चात् 1947 में इनकी गिनती 260 के लगभग थी। आज भी जापान में तीन मुख्य राजनैतिक दलों को छोड़कर अनेकों छोटे-छोटे राजनैतिक संगठन हैं। बहु-दलीय व्यवस्था के कारण ही जापान में मन्त्रिमण्डल बनते और टूटते रहते हैं।

3. गुट बन्दी जापान की दलीय व्यवस्था की एक मुख्य विशेषता है। दलों का बंटवारा तथा दलों का मिश्रण जापानी दलीय व्यवस्था का एक कभी न समाप्त होने वाला गुण है। जापान के राजनैतिक दलों के ऊपर दिये गये संक्षिप्त इतिहास से यह बात बिल्कुल स्पष्ट हो जाती है। कई बार राजनैतिक दलों के नाम केवल इसलिए बदल दिए जाते हैं ताकि लोग यह समझें कि नये दल का निर्माण किया गया है। गुटबन्दियों के कारण जापान में मन्त्रिमण्डल की औसत आयु लगभग एक वर्ष के लगभग है।

4. जापान के राजनैतिक दलों का संगठन केन्द्रीयकरण के सिद्धान्त पर किया गया है। इनका जनता के साथ बहुत कम सम्बन्ध है। वास्तव में यह दल ऐसे व्यवसायिक राजनैतिज्ञों की संस्थाएँ हैं जो टोकियो (Tokyo) में बैठ कर अपना कार्य करते हैं। उनका मुख्य उद्देश्य प्रतिनिधि-सभा पर कब्जा करना है क्योंकि प्रधानमन्त्री तथा अधिकतर मन्त्री इस सदन मे से लिए जाते हैं। वे बहुत कम अपने चुनाव क्षेत्रों में जाते हैं दल का सारा महत्त्वपूर्ण कार्य पार्टी के मुख्य स्थान (Headquarter) से नियन्त्रित किया जाता है।

5. जापान की दलीय व्यवस्था, अमेरिका की दलीय व्यवस्था की भाँति राजनैतिक सिद्धान्तों के आधार पर संगठित नहीं है। जापान में मुख्य राजनैतिक प्रश्नों पर कोई मत-भेद नहीं है। शायद यही कारण है कि जापान में राजनैतिक दल टूटते और दलों के मिलाप से नये दल बनते रहते हैं।

6. जापान की दलीय व्यवस्था की एक और विशेषता यह है कि इनमें नौकरशाही का काफी प्रभाव है। जापान में प्रत्येक व्यक्ति लोक सेवाओं में इस उद्देश्य को लेकर जाता है ताकि बाद में वह अपना राजनैतिक जीवन आरम्भ कर सके। नौकरशाही का राजनैतिक दलों पर महत्त्वपूर्ण प्रभाव का स्पष्ट प्रमाण 1957 से 1960 तक के चार मन्त्रिमण्डलों में आधे स्थान लोक सेवक अधिकारियों के हाथों में थे। युद्ध के पश्चात् जितने व्यक्ति प्रधान मन्त्री बने, वे पहले लोक-सेवा अधिकारी

थे। जैसे योशीदा (Yoshida), अशीदा (Ashida), किशी (Kishi) तथा आईकेडा (Ikeda) इत्यादि।

7. जापान की दलीय-व्यवस्था की यह भी एक विशेषता है कि वहाँ पर राजनैतिक दलों का संगठन धार्मिक भावनाओं के आधार पर नहीं किया गया। जापान में न तो राजनैतिक दल धार्मिक गुट हैं और न ही धार्मिक भावना से ओत-प्रोत कोई राजनैतिक दल। भारत की भाँति जापान के राजनितिज्ञ राजनैतिक उद्देश्यों के लिए धर्म का कभी प्रयोग नहीं करते। इस प्रकार जापान के राजनैतिक दल धर्म निपेरक्षता के सिद्धान्त पर काम करते हैं।

जापान के प्रमुख राजनैतिक दल (Main Poltical Parties of Japan) :—आज जापान में तीन मुख्य दल हैं जिनका संगठन, उद्देश्य तथा नीतियों का वर्णन निम्नलिखित है :—

1. लिबरल डैमोक्रेटिक दल (Liberal Democratic Party) :—लिबरल डैमोक्रेटिक पार्टी जापान की केवल अकेली अनुदार-पार्टी है। इस समय यह पार्टी देश की सत्तारुड़ पार्टी है। इस पार्टी का जन्म 1955 में अनुदार गुटों के मिलाप से हुआ। समाजवादी प्रवृतियों पर रोक लगाने के लिए 1955 में लिबरल तथा डैमोक्रेटिक दलों ने मिलकर इस दल को जन्म दिया। प्रत्येक दो वर्षों के बाद पार्टी की कान्फ्रेंस होती है जिसमें पार्टी के अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष का चुनाव होता है तथा नीतियों के लिए मौलिक सिद्धान्तों का निर्णय किया जाता है। इन कांग्रेसों में डायट के सदस्य, तथा प्रत्येक प्रिफैक्चर के दो प्रतिनिधि भाग लेते हैं। पार्टी का वास्तविक कंट्रोल तथा कार्य एक कौंसिल द्वारा किया जाता है जिसमें एक अध्यक्ष, उपाध्यक्ष, सैक्रेटरी जरनल, कार्यपालिका बोर्ड का चेयरमैन और नीति निर्धारण बोर्ड का चेयरमैन शामिल हैं। नीचे राष्ट्रीय संगठन समिति, (National Organisation Committee) डायट-नीति-समिति, (The Diet Policy Committee) तथा इसके नीचे दलीय अनुशासन समिति (Party Discipline Committee) हैं। लेकिन निर्णय करने वाली इस पार्टी की संस्था कार्यपालिका बोर्ड है जिसके 30 सदस्यों का चुनाव डायट के सदस्य तथा प्रधानमन्त्री द्वारा होता है। 15 सदस्य प्रतिनिधि सदन चुनता है, 7 सदस्य कोंसलर-सदन और 8 सदस्य प्रधानमन्त्री चुनता है। लिबरल डैमोक्रेटिक दल की नीति के आधार निम्नलिखित हैं :—

1. जापान में लोकतंत्र की स्थापना करना जिसमें लोगों के रहने का स्तर (Standard of Living) अच्छा हो, इस उद्देश्य की प्राप्ति के लिए वह चल रही संस्थाओं में लोकतंत्र के मूल आधारों के अनुसार परिवर्तन लाने के पक्ष में है।

2. विश्व-व्यापी न्याय, शांति और स्वतंत्रता के आधार पर अच्छे अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्ध स्थापित करने का प्रयत्न करना तथा एक स्वतंत्र और आत्म-निर्भर जापान का निर्माण करना। यह दल अणु-विस्फोट का विरोधी है।

3. आर्थिक योजनाओं द्वारा सामाजिक तथा आर्थिक स्थिरता लाने का प्रयत्न करना, ये योजनायें व्यक्तिगत उपक्रम और खुले व्यापार के नियम पर बनाई जाएँगी

संक्षेप में इस दल का उद्देश्य जापान में एक कल्याणकारी राज्य की स्थापना करना है और संसार में शांतिपूर्वक अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्ध कायम करना है।

2. समाजवादी पार्टी (Socialist party) :—समाजवादी दल का निर्माण द्वितीय महायुद्ध के बाद 1945 में हुआ। इस दल का कोई अध्यक्ष नहीं होता। केन्द्रीय कार्यपालिका कमेटी (Central Executive Committee) दल की कार्यकारिणी है। इस दल की नीतियों का निर्माण पालिसी (Policy Deliberation Committee) विचार समिति द्वारा किया जाता है। इस समिति की कई उपसमितियाँ हैं। जो भिन्न-भिन्न प्रश्नों पर विचार-विमर्श करती हैं। कंट्रोल कमेटी (Control Committee) दल की रक्षक के रूप में कार्य करती है यह समिति उन सदस्यों के विरूद्ध अनुशासनहीनता के आधार पर अपना निर्णय देती है जो दल के नियमों का पालन न करें। लिबरल डैमोक्रेटिक दल की भांति इसका मुख्य कार्यालय (Tokyo) में हैं और देश के अधिकतर भागों में इसकी शाखाएँ भी हैं।

समाजवादी दल का मुख्य उद्देश्य जापान में एक समाजवादी समाज का निर्माण हैं। वह यह निर्माण शाँतिपूर्वक ढंग से करने के पक्ष में है। यह दल अमेरिका और जापान में हुई मिलवर्तन तथा सुरक्षा संधि (Treaty of Mutual Cooperation and Security) के विरूद्ध है। यह दल देश में से अमेरिकन सेनाओं को निकालने के हक में है तथा जापान में से सभी अमेरिकन फौजी अड्डों को समाप्त करने के पक्ष में है। अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में यह दल अफ्रीका तथा ऐशिया के देशों के साथ मित्रतापूर्ण सम्बन्धों के पक्ष में है।

यह दल लिबरल डैमोक्रेटिक दल के बाद जापान का नम्बर दो राजनैतिक दल है। 1967 में इस दल को प्रतिनिधि सदन में 140 और कौंसलर-सदन में 73 स्थान प्राप्त हुए।

3. साम्यवादी दल (Communist Party) :—साम्यवादी-दल का निर्माण 1951 में हुआ। शुरू से ही सरकार इसके विरोध में है और इसे दबाने का समय-समय पर प्रयत्न करती रहती है। जापान के साम्यवादी दल का संगठन, नीति और कार्यविधि बहुत कुछ रूस की साम्यवादी पार्टी से मिलती जुलती है। पार्टी की सबसे बड़ी संस्था राष्ट्रीय काँग्रेस (National Congress) है। इसमें केन्द्रीय समिति, नियन्त्रण समिति तथा प्रिफैक्चरों के प्रतिनिधि शामिल होते हैं। कांग्रेस द्वारा नीति-निर्धारण समिति तथा नियंत्रण समिति की नियुक्ति की जाती है। इस दल के प्रत्येक प्रिफैक्चर में सैल (Cell) हैं जो कारखानों, खेतों, व्यापारिक

संस्थाओं, में साम्यवादियों द्वारा स्थापित किये जाते हैं। इनका मुख्य कार्य लोगों में पार्टी की नीतियों का प्रोपोगंडा करना है।

साम्यवादी दल का मुख्य कार्य और उद्देश्य जापानियों को अमेरिकनों के कब्जे से छुटकारा दिलाना है। यह दल चल रही शासन व्यवस्था को भंग करके उसके स्थान पर एक नई व्यवस्था कायम करना चाहता है। यह दल डायट को एक सदनीय बनाना चाहता है तथा मताधिकार 18 वर्ष तक के लोगों को सौंपना चाहता है। वह दल मज़दूरों तथा किसानों की स्थिति में क्राँतिकारी सुधार लाने के पक्ष में है। साम्यवादी दल यह सभी परिवर्तन शक्ति के प्रयोग द्वारा लाने के पक्ष में हैं।

साम्यवादी दल को 1967 में प्रतिनिधि सभा में 5 तथा कौंसलर-सभा में चार स्थान प्राप्त हुए।

इनके अतिरिक्त जापान में अनेक छोटे-छोटे राजनैतिक गुट हैं जो बनते और बिगड़ते रहते हैं। लेकिन परोक्ष रूप से ये गुट सरकार की नीतियों को प्रभावित करते रहते हैं।

दलों की वित्तीय व्यवस्था (Party Finances) :—जापान के राजनैतिक दल इंगलैंड के राजनैतिक दलों की भाँति बहुत खर्चीले हैं। दलों द्वारा किये गये खर्चे को नियमित करने के लिए जापान में दो कानूनों-राजनैतिक फंड कानून (Political Fund Law, 1948) तथा सरकारी दफ्तरों के चुनाव का कानून (Public Offices Election Law, 1950) हैं। फिर भी राजनैतिक दल विभिन्न उद्देश्यों के लिए बहुत धन खर्च करते हैं। सन् 1952 तथा 1960 के आम चुनाव में यह अफवाह थी कि 20 मिल्यन यैन का खर्चा विजेता होने के लिए आवश्यक है प्रत्येक सदस्य अपनी रिपोर्ट में खर्चा वास्तविक खर्चे से कम बतलाता है। जैसा कि 1960 के आम चुनाव में टोकियो के तीसरे चुनाव ज़िले के लिए कानूनी खर्च 1·35 मिल्यन यैन था। अनुदार उमीदवार ने 637,788 यैन खर्च किया जबकि समाजवादी उमीदवार ने अपना खर्चा 925,423 यैन बतलाया वास्तव में उन्होंने चुनाव में इससे कहीं अधिक खर्च किया था।

राजनैतिक दल यह धन आन्तरिक तथा बाह्य साधनों से इकट्ठा करते हैं। जैसे लिबरल डैमोक्रेटिक पार्टी अपने आय के लिए बड़े-बड़े उद्योगपतियों का सहारा लेती है। समाजवादी दल अपनी आय का लगभग 50% सदस्यों से इकट्ठा करता है। 25% दल का साहित्य बेचकर और बाकी का धन उद्योगपतियों द्वारा दिये गये चन्दे से इकट्ठा किया जाता है। 1963 में लिबरल दल तथा समाजवादी दल के

मुख्य दानी, नीचे दी गई सूचि से, स्पष्ट हो जाते है।[1]

इस प्रकार राजनैतिक दल अपने वित्त के लिए अधिकतर बड़ी बड़ी कम्पनियों पर निर्भर करते हैं। जापान की सबसे बड़ी विशेषता यह है एक कम्पनी केवल एक को ही चन्दा नहीं देतीं, बल्कि दो-दो, तीन-तीन दलों को चन्दा देती हैं।

Firm	LDP	TSP
Yawata Iron & Steel	10 Million	2 Million
Japan Sugar Industry	6 Million	1 Million
Tokyo Gas	3 Million	1 Million
Nippon Steel Tube	2·78 Million	1 Million
Matsushita Electric	·6 Million	·15 Million
Fukuoka Bank	7 Million	3 Million
Asahi Glass	3·5 Million	3 Million
Bridgestone Tire	5 Million	Nil
Idemitsu Kosan (oil)	3 Million	Nil

Questions

1. Discuss briefly the composition, powers and position of Japanese Diet.
2. What is the relation between House of Representative and House of Councillors ?
3. Critically examine the committee system of Japan and compare it with that British and American System.
4. How a bill becomes law in the Japanese Diet ?
5. Briefly trace the history of Japanese political parties.

1. Ibid.........p. 144

6. What are the main characteristics of Japanese party-system,
7. Critically examine the organisation, objects and policies of the following parties—
   (1) The Liberal Democratic Party.
   (2) The Socialist Party.
   (3) The Communist Party.
8. "Parties in Japan are factional ridden." Comment.

4

न्यायपालिका

(THE JUDICIARY)

मीजि संविधान के अधीन जापान की न्यायपालिका सरकार का एक स्वतन्त्र अंग नहीं था, वलिक उस पर कार्यपालिका का सीधा नियन्त्रण था। देश की न्यायिक व्यवस्था पूर्णत: न्याय मन्त्रालय के अधीन थी, जो देश की कार्यपालिका का एक भाग था। इसलिए उस समय न्यायालयों को कार्यपालिका के निर्णयों पर टीका-टिप्पणी का कोई अधिकार नहीं था। उस समय देश की न्याय-व्यवस्था तथा न्यायालयों का संगठन मुख्य रूप से फ्रांसीसी तथा जर्मन व्यवस्था पर आधारित था। परन्तु जब जापान का नया संविधान बना तो जापान की न्यायिक-व्यवस्था तथा न्यायालयों के संगठन में क्रान्तिकारी परिवर्तन लाए गए। जापान को एक वास्तविक लोकतन्त्रात्मक देश बनाने के लिए न्याय-व्यवस्था में परिवर्तन आवश्यक थे। जापान के नये संविधान ने न्यायालयों को स्वतन्त्र बनाकर उन्हें न्यायिक पुनरीक्षण का अधिकार प्रदान किया। संविधान के अनुच्छेद 76 (Art. 76) ने देश की सारी न्यायिक शक्ति एक सर्वोच्च न्यायालय तथा अन्य ऐसे न्यायालयों को सौंपी गई है जो कानून अनुसार स्थापित की गई हैं। इसका अर्थ यह है कि न्यायिक शक्तियां न्यायालयों के हाथों में है और जो कार्यपालिका के नियंत्रण से बिल्कुल मुक्त है। नये संविधान द्वारा स्थापित न्याय-व्यवस्था की मुख्य विशेषताएँ निम्नलिखित हैं :—

1. संविधान न्यायपालिका को कार्यपालिका से अलग करके उसे एक स्वतंत्र

अस्तित्व प्रदान करता है। संविधान न्याय-प्रशासन तथा न्यायालयों के संचालन का भार सर्वोच्च न्यायालय को सौंपता है। इस प्रकार सर्वोच्च-न्यायालय ही न्याय-विभाग के लिए नियम बनाती है और उनके कार्यों की देख रेख करती है।

2. संविधान जजों की स्वतंत्रता की व्यवस्था भी करता है। अनुच्छेद 76 में कहा गया है कि जजों पर केवल संविधान तथा कानून की सीमाएं हैं। अनुच्छेद 78 के अनुसार जजों को केवल डायट महाभियोग द्वारा हटा सकती है। इस प्रकार ये अनुच्छेद जजों को स्वतंत्र अस्तित्व प्रदान करते हैं।

3. अलग प्रशासनिक न्यायालयों को समाप्त करके देश में कानून के शासन की स्थापना की गई है।

4. संविधान सर्वोच्च-न्यायालयों के जजों पर भी लौकिक प्रभुसत्ता के सिद्धान्त को लागू करता है प्रत्येक 10 वर्ष के बाद जजों की नियुक्ति पर लोगों द्वारा विचार किया जाता है और यदि बहुमत जज की नियुक्ति को स्वीकृति प्रदान न करे तो जज को पद से हटा दिया जाता है।

5. नया संविधान सर्वोच्च न्यायालय को न्यायिक-पुर्नरीक्षण का अधिकार प्रदान करता है। यदि कोई भी कानून या मंत्रिमंडल का आदेश संविधान की किसी धारा के विरुद्ध हो तो सुप्रीम कोर्ट उस कानून को अवैध घोषित कर सकता है। यहां पर संविधान ने जापान की न्यायिक-व्यवस्था को अमेरिकन न्याय व्यवस्था के अनुकूल बनाया है।

6. जापान में न्यायिक प्रशासन तथा मुकद्मों की खोज बीन को बिलकुल अलग-अलग कर दिया गया है। न्यायिक-प्रशासन सुप्रीम-कोर्ट के अधीन है और मुकद्मों की खोज बीन का कार्य प्रोक्योरेटर को सौंपा गया है जो न्याय-मंत्रालय के अधीन कार्य करता है इस प्रकार जज और प्रोक्योरेटर अलग अलग कार्य करते हैं।

7. जजों के वेतन तथा भत्ते जजों के कार्य-काल में कार्यपालिका द्वारा किसी भी रूप में कम नहीं किए जा सकते।

8. नये संविधान अनुसार किसी व्यक्ति को गिरफ्तार करने के लिए वारंट केवल न्यायालय द्वारा ही जारी किया जा सकता है। प्रोक्योरेटर तथा पुलिस को इस प्रकार का कोई अधिकार प्राप्त नहीं। इसके साथ जिस व्यक्ति को गिरफ्तार करना हो पहले उसे उसके विरुद्ध लगाये गये आरोपों से सूचित किया जाता है। वह व्यक्ति वकील की सहायता भी ले सकता है।

9. नया संविधान देश में, इंगलैंड की भाँति, कानून के शासन की पूर्णता स्थापित करता है। विभिन्न न्यायालयों को समाप्त करके सारे देश में एक न्यायिक-संगठन की व्यवस्था की गई है। अब सारे देश में एक कानून है जो सभी लोगों पर एक समान लागू होता है।

10. जापान का नया संविधान नागरिकों को मौलिक अधिकार प्रदान करता है और न्यायालयों को इन अधिकारों का रक्षक घोषित करता है। अनुच्छेद 97 में कहा गया है कि नागरिकों के अधिकार अनुल्लघंनीय हैं। इसी बात की पुष्टि अनुच्छेद 98 में भी की गई है। इस अनुच्छेद में कहा गया है। कि संविधान देश का सर्वोच्च कानून है और कोई भी कानून या अध्यादेश जो संविधान के विरुद्ध होगा, उसे कानूनी मान्यता प्राप्त नहीं होगी। इस प्रकार नागरिकों के अधिकारों की रक्षा का भार न्यायालयों पर डाला गया है।

न्यायपालिका का संगठन (Organisation of Judiciary) :—जापान का नया संविधान देश में क्रमबद्ध न्यायालयों का संगठन करता है। न्यायिक-व्यवस्था के शिखर पर सुप्रीम कोर्ट है। उससे नीचे 8 हाई कोर्ट, 49 जिला कोर्ट तथा 570 सार अदालतें हैं। इसके अतिरिक्त 49 पारिवारिक न्यायालय भी हैं। इन न्यायालयों के संगठन का वर्णन इस प्रकार है।

सुप्रीम कोर्ट
(Supreme Court)

न्याय-व्यवस्था के शिखर पर सारे देश के लिए एक सुप्रीम कोर्ट है। इसमें एक मुख्य न्यायाधीश तथा 14 साधारण न्यायाधीश हैं। मुख्य न्यायाधीश की नियुक्ति सम्राट द्वारा मंत्रिमडल के परामर्श पर की जाती है। अन्य 14 न्यायाधीशों की नियुक्ति मंत्रिडमल द्वारा की जाती है। न्यायीक व्यवस्था में भी लौकिक प्रभुसत्ता के सिद्धान्त को अपनाया गया है। प्रति दस वर्ष के पश्चात मतदाताओं द्वारा जजों की नियुक्ति की समीक्षा की जाती है। यदि मतदाताओं का बहुमत किसी जज की नियुक्ति को अस्वीकार कर दें तो उस जज को पद से हटा दिया जाता है। इस विषय में चितोशी यनागा (Chitoshi Yanaga) का मत है कि" यह प्रथा इस सिद्धान्त पर आधारित है कि जज जनता की सामूहिक इच्छा को प्रतिबिम्बित करते रहें।"

कानून इस बात का भी वर्णन करता है कि 15 जजों में से 10 जज ऐसे हों जिन्हें 20 वर्ष का कानूनी अनुभव हो। बाकी 5 जज किसी भी विभाग में से लिये जा सकते हैं परन्तु कानूनदान होना उनके लिए भी आवश्यक है। जज बनने के लिए कम से कम 40 वर्ष की आयु का होना आवश्यक है। यदि जनमत जजों के विरुद्ध न हो जाये तो वे 70 वर्ष की आयु तक अपने पद पर बने रहते हैं और इसके पश्चात अवकाश ग्रहण करते हैं। जजों को केवल डायट महाभियोग प्रस्ताव पास करके हटा सकती है।

सुप्रीम कोर्ट की शक्तियाँ (Powers of Supreme Court) :—(i) जापान की सुप्रीम कोर्ट के पास केवल अपील अधिकार ही प्राप्त हैं। सुप्रीम कोर्ट के पास आरम्भिक क्षेत्राधिकार नहीं है। सुप्रीम कोर्ट में केवल उन्हीं मुकद्दमों का अपिल

सुनवाई की जा सकती है जिनमें संवैधानिक व्याख्या की आवश्यकता हो। इस प्रकार संविधान सुप्रीम कोर्ट को स्पष्ट रूप से न्यायिक पुर्नरीक्षण का अधिकार प्रदान करता है। सभी निर्णय बहुमत द्वारा किये जाते हैं परन्तु जो जज निर्णय से सहमत न हो तो असहमति के विचार प्रकट करने का उसे अधिकार प्राप्त है।

(ii) सुप्रीम कोर्ट का दूसरा मुख्य कार्य न्याय-व्यवस्था की देख-रेख करना तथा न्यायिक प्रशासन के लिए नियम तथा उपनियम बनाना। इस शक्ति के अधीन सुप्रीम कोर्ट ऐसे नियम बनाती है जिनके द्वारा विधि तथा प्रक्रिया को नियमित किया जाता है। अटारनी न्यायालयों के अन्दर अनुशासन तथा न्यायिक-प्रशासन सम्बन्धी नियमों का, सुप्रीम कोर्ट, निर्माण करती है। सुप्रीम कोर्ट छोटे न्यायालयों के लिए नियम बनाने का अधिकार अपनी अधीन न्यायालयों को सौंप सकती है। लेकिन शर्त यह है कि उनका सम्बन्ध उसी के साथ हो। सुप्रीम कोर्ट छोटे न्यायालयों के लिए उमीदवारों की सुचि तैयार करके मंत्रिमंडल को भेजता है और मंत्रिमंडल उस सूचि में से छोटे न्यायालयों में जजों की नियुक्ति करता है।

हाई कोर्ट (High Court) :—सुप्रीम कोर्ट के बाद न्यायिक-व्यवस्था में हाई-कोर्ट का नम्बर है जिनकी गिनती आठ है। हाई कोर्ट की जज संख्या एक समान नहीं है। जैसे टोकियों की हाई कोर्ट की सदस्य संख्या 64 है और सोपोरो (Sapporo) हाईकोर्ट की सदस्य संख्या 7 है। हाईकोर्ट के पास आरम्भिक तथा अपीलय दोनों प्रकार के अधिकार प्राप्त हैं। आरम्भिक अधिकार क्षेत्र में सरकार के विरुद्ध विद्रोह या तख्ता उलटने से सम्बन्धित अपराध शामिल हैं। इन अपराधों को छोड़कर बाकी सभी अपराधों में हाई-कोर्ट के पास अपील सुनने के अधिकार हैं। अधिकतर मुकद्दमों में इन हाईकोर्टों का फैसला अन्तिम होता है।

जजों की नियुक्ति सुप्रीम कोर्ट द्वारा बनाई गई सूचि में से मंत्रिमंडल द्वारा की जाती है। साधारण मुकद्दमों को सुनने के लिए कोर्ट 3 जजों के एक बैंच के रूप में काम करती है। परन्तु आरम्भिक मुकद्दमों की सुनवाई 5 जजों के बैंच द्वारा की जाती है। जजों का कार्यकाल 10 वर्ष है लेकिन दुबारा नियुक्ति पर कोई प्रतिबन्ध नहीं।

जिला कोर्ट (District Courts) :—देश में 49 जिला न्यायालय हैं। प्रत्येक प्रिफैक्चर में एक जिला कोर्ट है। इनके जजों की नियुक्ति हाई कोर्ट के जजों की भांति की जाती है। ये न्यायालय मुख्य रूप से सुनवाई न्यायालय हैं। साधारणतः एक जज की अध्यक्षता में कार्यवाही होती है। लेकिन असाधारण मुकद्दमों की सुनवाई तीन जजों द्वारा की जाती है। इन न्यायालयों को गम्भीर फौजदारी तथा बड़े-बड़े सिविल मुकद्दमें सुनने का आरम्भिक अधिकार प्राप्त है।

सार-न्यायालय (Summary Courts) :—सबसे छोटी न्यायालय जापान में सार न्यायालय है जिनकी संख्या 570 है। ये न्यायालय छोटे-मोटे फौजदारी तथा

सिविल मुकद्दमों को सुनती हैं। ये प्रसिद्ध नगरों तथा गांवों में स्थापित की जाती है। ये ऐसे फौजदारी मुकद्दमों को सुनती है जिसमें सज़ा एक मास की कैद से कम हो या उन दीवानी मुकद्दमों को सुनती हैं जिनमें 5000 यैन मूल्य की सम्पत्ति झगड़े का कारण हो।

प्रोक्योरेटर (Procurator)—प्रोक्योरेटर एक सिविल अधिकारी होता है जिसकी नियुक्ति मंत्रिमंडल की सिफारिश पर सम्राट करता है। प्रोक्योरेटर न्याय-मंत्रालय के नियन्त्रण में काम करता है। इसका मुख्य कार्य अदालतों में फौजदारी मुकद्दमों को पेश करना है। इसलिए प्रोक्योरेटर एक प्रकार का वकील ही होता है। लेकिन जिसके मुख्य कार्य प्रशासनिक होते हैं न कि न्यायिक।

स्थानीय-शासन
(Local-Government)

युद्ध से पूर्व जापान के स्थानीय-शासन का आरम्भ मीजि के सत्ता सम्भालने के कुछ देर बाद हुआ। सारे देश को प्रिफेकचरों में बांटा गया जिनकी अपनी अलग कार्यपालिका और विधानपालिका थी। परन्तु जापान में स्थानीय शासन पर केन्द्र का बहुत अधिक नियंत्रण था जिसके कारण इसे केन्द्री-कृति स्थानीय शासन कहा जाता है। परन्तु नये संविधान ने स्थानीय विकेन्द्रीकरण तथा स्वायत शासन के सिद्धान्त को दृढ़ता से अपनाया। इस बात का स्पष्ट वर्णन अनुच्छेद 92 में मिलता हैं जिसमें कहा गया है कि "स्थानीय सार्वजनिक संस्थाओं के संगठन तथा कार्य-संचालन से सम्बन्ध रखने वाले नियमों को कानून द्वारा स्थानीय स्वायत्तता के सिद्धान्त के अनुसार बनाया जायेगा।" इसी प्रकार अनुच्छेद 93 में कहा गया है "स्थानीय संस्थाएं, कानून के अनुसार, वाद विवाद कारी अगों के रूप में विधानपालिकाओं की स्थापना कर सकती हैं। इन अनुच्छेदों के अतिरिक्त, इस बात को व्यावहारिक रूप देने के लिए 1947 में एक स्थानीय स्वायत्तता कानून (Local Autonomy Law 1947) पास किया गया। स्थानीय स्वायत्तता की और दूसरा कदम 1949 में उठाया गया जब देश के लिए एक स्थानीय स्वायत्तता एजेन्सी (Local Autonomy Agency, 1949) की नियुक्ति की गई जिसने 1960 में स्वायत्तता सम्बन्धी विषयों के मंत्रालय (Ministry of Autonomy Affairs) का रूप धारण कर लिया इस प्रकार नई स्थानीय शासन पद्धति की कुछ विशेषताएं हैं जो निम्नलिखित हैं।

1. स्थानीय संस्थाओं का प्रबन्ध करना स्थानीय निवासियों का कार्य है।

2. स्थानीय-संस्थाओं में संसदीय प्रणाली के स्थान पर अध्यक्षात्मक प्रणाली को अपनाया गया है।

3. स्थानीय-संस्थाओं के लिए प्रत्यक्ष लोकतंत्र की व्यवस्था की गई है।

4 स्थानीय-संस्थाओं को अलग अलग कार्यपालिका तथा विधापालिका बनाने का अधिकार है।

स्थानीय-शासन का संगठन (Organisation of local Government):—जापानके नये संविधान ने जापान में स्थानीय शासन को सरल बनाने के लिए उसकी केवल दो सीढियाँ निश्चित की हैं—(i)प्रीफेक्चर तथा (ii) म्यूनिसिपल शासन।

प्रीफेक्चर-व्यवस्था (Prefecture organisation) :—प्रीफेक्चर एक प्रकार से सरकार का छोटा रूप है क्योंकि इनके पास अपनी अलग कार्यपालिका है तथा अलग ही विधानपालिका। सारे देश को 46 प्रीफेक्चरों में बांटा गया है।

गवर्नर (Governor) :—प्रत्येक प्रीफेक्चर का मुख्य प्रशासक गवर्नर है। गवर्नर को प्रीफेक्चर के निवासी चार वर्ष के लिए चुनते हैं। परन्तु प्रीफेक्चर की विधान पालिका, यदि बहुमत से गवर्नर में अविश्वास प्रकट कर दे तो गवर्नर को उसके पद से हटाया जा सकता है। इसके साथ ही मतदाता गर्वनर को वापस भी बुला (Recall) सकते हैं। यदि प्रीफेक्चर के 1/3 मतदाता उसके हटाने की प्रार्थना करें तथा प्रत्यावर्तन-निर्वाचन में मतदाता इस प्रार्थना को वहुमत से स्वीकार कर लिया जाये तो गवर्नर को त्याग पत्र देना पड़ता है। गवर्नर को दो रूप में कार्य करना पडता है — (I) केन्द्रीय सरकार के एजेंट के रूप में तथा (ii) प्रीफेक्चर के प्रशासन में समन्वय करने वाले के रूप में। प्रीफेक्चर प्रशासन की देख रेख करने के लिए वह अनेकों नियुक्तियां करता है, विधानपालिका द्वारा बनाये गये नियमों को लागू करता है, प्रीफेक्चर की आय-व्यय का व्यौरा तैयार करता है। यदि कोई नागरिक कानून या उपकानून को तोड़ें तो गवर्नर उसे 2000 येन तक अर्थ दंड दे सकता है। संकटकालीन स्थिति में प्रीफेक्चर का गवर्नर विधानपालिका की सभी शक्तियों को अपने हाथ में ले लेता है। नगरपालिकाओं के कार्यों की देख-रेख तथा निर्देशन करता है।

उसका दूसरा रूप केन्द्रीय सरकार के एजेंट के रूप में है। इस रूप में वह प्रीफेक्चर में केन्द्रीय सरकार की प्रतिनिधित्व करता है और केन्द्र द्वारा बनाये गये नियमों तथा उपनियमों को लागू करता है। इसके साथ ही वह प्रीफेक्चर के प्रशासन के विषय में केन्द्र को अपनी रिपोर्ट भी भेजता है।

विधानपालिका (Legislature) :—प्रत्येक प्रीफेक्चर की अपनी एक अलग विधानपालिका है। इन विधानपालिकाओं की सदस्य संख्या प्रीफेक्चरों की जनसंख्या के आधार पर निश्चित की जाती है। साधारणत: इनकी सदस्य संख्या 40 से लेकर 120 के बीच होती है। सदस्यों का चुनाव वयस्क मताधिकार के आधार पर, चार वर्ष के लिए किया जाता है। विधान-सभा का सदस्य बनने के लिए 25 वर्ष की कम से कम आयु निश्चित की गई। एक व्यक्ति एक समय राष्ट्रीय डायट तथा स्थानीय-संस्था की विधान-सभा का सदस्य नहीं बन सकता। विधान सभा के वर्ष में छ: अधिवेशन होते हैं। लेकिन यदि कुल सदस्यों का 1/4 मांग करे तो इसके विशेष अधिवेशन भी बुलाये जा सकते हैं।

विधान-सभाओं को स्थानीय मामलों में काफी विस्तृत शक्तियां प्रदान हैं। विधान

सभा अपने क्षेत्र के लिए नियम तथा उपनियम बना सकती है और यदि कोई व्यक्ति उन कानूनों को तोड़े तो उसे 5 वर्ष कैद या 100000 येन जुर्माने की सजा दी जा सकती है। विधान-सभा प्रीफेक्चर के वार्षिक बजट पर वाद-विवाद करके इसे पास करती है तथा आडिट रिपोर्ट पर बहस करती है। विधान सभा कर भी लगा सकती है और सार्वजनिक सेवाओं के लिए फीस भी निश्चित कर सकती है। विधान सभा समझौते कर सकती है तथा सार्वजनिक सम्पत्ति की रक्षा करती है।

नगर पालिकायें (Municipality) :—प्रीफेक्चर के पश्चात् नगर, गाँवों तथा कस्बों की स्थानीय-शासन की संस्था नगरपालिकायें हैं। प्रीफेक्चर की भाँति नगरपालिकाओं का अपना एक कार्यपालिका अध्यक्ष, (मेयर) तथा अपनी विधान सभा (म्युनिसपल विधान-सभा) है जो नगर, गाँव या कस्बों के प्रशासन की देख-रेख करते हैं।

मेयर (Mayor) :—मेयर का चुनाव जनता के द्वार प्रत्यक्ष रूप से किया जाता है। कोई भी 25 वर्ष आयु प्राप्त व्यक्ति मेयर का चुनाव लड़ सकता है परन्तु डायट का सदस्य मेयर नहीं चुना जा सकता। प्रीफेक्चर का गवर्नर मेयर को पद से हटा सकता है या नगरपालिका की विधान-सभा अविश्वास मत पास करके उसे पद से हटा सकती है। जनता को भी उसे वापस बुलाने (Recall) का अधिकार प्राप्त है। एक ओर मेयर नगरपालिका के प्रशासन का मुख्य अधिकारी है और दूसरी ओर वह केन्द्रीय सरकार के प्रतिनिधि के रूप में कार्य करता है। मुख्य अधिकार के नाते वह नगरपालिका के कर्मचारियों को नियुक्त करता है। उनके कार्य की देख-भाल करता है तथा उन्हें पद से भी हटा सकता है। वह नगरपालिका का बजट तैयार करता है और उसे नगर विधान सभा के सामने पेश करता है। संकट काल में मेयर अध्यादेश भी जारी कर सकता है जिनकी स्थिति उपनियमों के समान होती है। वह कर इक्ट्ठा करता है।

विधान-सभा (Assembly) :—प्रत्येक नगरपालिका की अपनी एक विधान सभा है जिसका चुनाव नगर के मतदाताओं द्वारा होता है। विधान सभाओं की सदस्य संख्या भिन्न भिन्न है क्योंकि इसको जनसंख्या के आधार पर निश्चित किया जाता है। लेकिन किसी भी विधान अभा की सदस्य संख्या 12 से कम और 48 से अधिक नहीं हो सकती। सभा के सदस्यों का चुनाव 4 वर्ष के लिए किया जाता है। सभा के वर्ष में 6 नियमित अधिवेशन होते हैं। लेकिन सदस्य इसके विशेष अधिवेशनों की मांग भी कर सकते हैं। सभा अपने क्षेत्र के लिए उपनियम बना सकती है। मेयर द्वारा पेश किए गए बजट को पास करती है। यह नये कर लगा सकती है तथा सार्वजनिक सेवाओं के किए फीस निश्चित कर सकती है। स्थानीय मामलों की जांच पड़ताल करती है, तथा कानून और उपनियमों को भंग करने वाले व्यक्तियों को क्या सजा दे सकती है।

स्थानीय शासन के इस विरण से स्पष्ट है कि आज स्थानीय शासन जापान

में मीजिकाल से अधिक लोकतन्त्रात्मक है। इस प्रकार जापान के नये संविधान ने जापान में केन्द्रीयकरण के स्थान पर विकेन्द्रीकरण को अधिक महत्व दिया है।

Questions

1. Discuss the main characteristic of the Judicial System in Japan.
2. Discuss briefly the organisation and power of the Supreme Court of Japan.
3. Discuss in brief the organisation of local government in Japan
4. Discuss the organisation and administration of (i) Prefectures and (ii) Municipalities.

पाकिस्तान का संविधान

(Constitution of Pakistan)

विषय-प्रवेश
(INTRODUCTION)

इतिहास, निर्माण और विशेषताएं
(History, Making and Features)

भारतीय गर्वनर-जनरल माऊंटबेटन (Mountbatten) की भारत-पाकिस्तान योजना को स्वीकार कर लेने के बाद प्रधानमन्त्री ऐटली (Attlee) की सरकार ने 4 जुलाई, 1947 को भारतीय स्वतन्त्रता अधिनियम कामन सभा में पेश किया। केवल 15 दिनों में यह अधिनियम संसद के दोनों सदनों ने पास कर दिया। 18 जुलाई को इगलैंड के सम्राट ने इसको स्वीकृति प्रदान कर दी। इस अधिनियम के अनुसार 15 अगस्त, 1947 को दो स्वतंत्र राज्य भारत और पाकिस्तान बन गये।

कैबिनेट मिशन-योजना (Cabinet Mission Plan, 1946) के अनुसार यह पहले ही तय हो चुका था कि ब्रिटिश सरकार भारतवर्ष के लिए नया संविधान तैयार करने के लिए भारत निवासियों द्वारा चुनी हुई एक संविधान-सभा (Constituent Assembly) बनायेगी जिसके 389 सदस्य होंगे। तब तक ब्रिटिश सरकार ने भारत और पाकिस्तान बंटवारे को स्वीकार नहीं किया था। इस कारण संविधान-सभा पूर्ण भारत का संविधान बनाने के लिए ही स्थापित की गई। दिसम्बर 1946 में संविधान-सभा के लिए निर्वाचन हुए। परन्तु मुस्लिम लीग (The Muslim League) ने इन निर्वाचनों में भाग न लिया। इसलिए मुस्लिम लीग के सदस्यों ने संविधान सभा की कार्यवाही का बहिष्कार कर दिया। 15 अगस्त, 1947 को भारत स्वतन्त्र हो गया और संविधान भारत के आधुनिक संविधान के

निर्माण में समलघन रही। परन्तु पाकिस्तान में संविधान निर्माण करने की गति बहुत धीमी रही। कई उलझनों और झगड़ों के बाद पाकिस्तान का पहला संविधान फरवरी, 1956 में तैयार हुआ। परन्त यह संविधान दलों में आन्तरिक झगड़ों और गुटबन्दियों के कारण सन् 1962 तक लंगड़ी चाल चलता रहा। सन् 1962 में जनरल आयूब (Ayub Khan) ने पाकिस्तान में दूसरा संविधान भी अप्रेल, 1969 को खत्म हो गया और जनरल यह्या खान (Yahya Khan) के अधीन समस्त पाकिस्तान में मार्शल का (Martial Law) लागू कर दिया गया। इस प्रकार पाकिस्तान में संवैधानिक विकास, फ्रान्स (France) के संवैधानिक विकास से मिलता जुलता है। फ़ास में भी पहला गणतन्त्रीय संविधान 1875 में कई उलझनों के बाद लागू किया गया था। यह संविधान 1941 में खत्म हो गया। सन् 1946 में नया गणतंत्रीय संविधान लागू किया गया। परन्तु यह संविधान 1958 तक ही चल सका। सन् 1958 में जनरल डीगाल (General de Gaulle) ने नया संविधन लागू किया जो इस समय खतरे में पड़ा हुआ है और यह नहीं कहा जा सकता कि यह संविधान कितनी देर और चले।

संवैधानिक विकास (Making of the Constitution) :—सन् 1956 में पाकिस्तान का पहला लिखित संविधान लागू हुआ। तब तक पाकिस्तान में 1935 का अधिनियम (Government Act of 1935) ही लागू रहा। संविधान निर्माण में इस देरी के कारणों का उल्लेख करते हुए डा० टिकंर (Hugh Tinker) कहता है "यह लम्बी देरी कुछ हद तक राजनैतिक हलचल और कुछ हद तक देश के सामने दो मौलिक प्रश्नों के कारणों पर मतभेद के कारण हुई ये दो मुख्य प्रश्न, राज्य में इस्लाम धर्म का महत्व और पूर्वी तथा पश्चिमी पाकिस्तान केन्द्रीय सरकार के सम्बन्ध के विषय में थे। कुछ हद तक यह देरी सितम्बर 1948 में श्री जिन्नाह की आकस्माक मृत्यु के कारण हुई। इस प्रकार श्री जिन्नाह महात्मा गांधी की भांति संविधान के सम्बन्ध कोई फार्मूला न बना सका और उसने ऐसा कोई राजनैतिक सिद्धान्त अपने अनुयायीयों के लिए नहीं छोड़ा जिसके आधार पर संविधान निर्माण कर सकते।" श्री जिन्नहा ने पाकिस्तान संविधान सभा के उद्‌घाटन का भाषण देते हुए यह घोषणा की थी आपको ऐसे कार्य करने चाहिए जैसे आप नये राज्य के समान अधिकार प्राप्त नागरिक हों—। आपका किसी भी धर्म, जाति, या मत से सम्बन्ध हो इसका राज्य से कोई सम्बन्ध नहीं।" इस से स्पष्ट होता है कि शायद श्री जिन्नाह पाकिस्तान में एक ऐसा प्रशासन लागू करना चाहते थे। जिसमें पाकिस्तान के सभी लोग जाति, धर्म, रंग, वंश के भेद-भाव से रहित समान नागरिकों का जीवन व्यतीत कर सकें। परन्तु श्री जिन्नाह के अनुयायी धार्मिक सकीणता के नशे में चूर पाकिस्तान के निर्माता के उद्धेश्यों को बिल्कुल भूल गये।

महम्मदअली जिन्नाह की मृत्यु के बाद पूर्वी बंगाल के मुख्यमन्त्री **ख्वाजा**

निजमुद्दीन (Khwaja Nazimuddin) को पाकिस्तान का गवर्नर जनरल बनाया गया और राष्ट्र की वागडोर प्रधान मन्त्री लियाकतअली खां (Liaqat Ali khan) के हाथ गई। किन्तु मुस्लिम लीग में धड़ेबाजी के कारण स्थिति में कोई सुधार न हो सका। पश्चिमी पाकिस्तान में संसदीय सरकार 1949 में टूट गई। इसी समय पाकिस्तान की संविधान सभा, जिसमें 80 सदस्य थे और जो उस समय चुने गये थे जब पाकिस्तान नहीं बना था, को संविधान निर्माण का काम सौंपा गया। मार्च 1949 में लियाकत अली खां ने संविधान के उद्देश्यों के सम्बन्ध में एक प्रस्ताव संविधान सभा में रखा जिसमें कहा गया "**संसार में सर्वोच्च शक्ति केवक अल्ला की है, किन्तु इस पर भी संविधान सभा ने...प्रभुसत्ता-सम्पन्न-स्वतन्त्र, पाकिस्तान के संविधान को बनाना है।**" इन संवैधानिक सिद्धान्तों का वर्णन करते हुए इस प्रस्ताव में कहा गया कि संविधान "इस्लाम के आदेश अनुसार लोकतन्त्र, स्वतन्त्रता, समानता, सहनशीलता सामाजिक न्याय के सिद्धान्तों" पर आधारित होगा। इस प्रस्ताव की आलोचना करते हुए न्यायधीश मुनीर (Munir) ने अपनी रिपोर्ट में इसे "केवल एक ढोंग" कहा क्योंकि "**एक इस्लामिक राज्य...प्रभु-सत्ता-सम्पन्न नहीं हो सकता। इसमें क़ुरान तथा सुन्ना (Sunna) के कानून को बदलने, सुधारने या खत्म करने की शक्ति नहीं हो सकती।**" न ही इस्लामिक राज्य लोकतन्त्रात्मक हो सकता है क्योंकि विधानपालिका लोगों के प्रतिउत्तरदायी नहीं हो सकती। प्रतिक्रियावादी मुस्लमानों के लिए इस्लामिक विचारधारा के अनुसार पाकिस्तान में गैर मुस्लिम, अल्प-सख्यंक जाती को समानता देने पर भी काफी मतभेद था। लियाकत अली खां और पाकिस्तान की सरकार देश की राजनैतिक स्थिति में सुधार न ला सकी। पाकिस्तान में हलचल बढ़ती चली गई। 1951 में कुख्यात रावलपिंडी कांड (Rawalpindi Conspiracy Case) हुआ जिसमें कुछ सैनिक अधिकारियों ने पाकिस्तान की सरकार का तख्ता उलटने का प्रयत्न किया। इस सम्बन्ध में मेजर-जनरल अकबर खां (Major General Akbar Khan), ब्रिगेडियर लतीफ़ (Brigadier Latif), ग्रुप कैप्टन जंजुआ (Group Captain Janjua) को वन्दी बनाया गया और उन्हें बड़ी लम्बी कैद की सजा दी गई। सिंद में आयूब खुरो की सरकार भी भ्रष्टाचार के कारण पतन की ओर वढ़ रही थी। लियाकत अली खां ने उसे भी अलग कर दिया और सरकार को सुधारने का प्रयत्न किया। परन्तु अक्तूबर, 1951 में एक अफ़गान ने भरी-सभा में लियाकत अली खां को गोली का निशाना बनाया गया। कातिल पकड़ा गया लेकिन लोगों ने उसे बुरी तरह से मार डाला, जिससे यह पता न चल सका कि उसने कत्ल क्यों किया?

लियाकत अली खां की मृत्यु के बाद पाकिस्तान की हालत और भी विगड़ने लगी। ख्वाजा निज़मोदीन, जो बंगाल का रहने वाला था, प्रधानमन्त्री नियुक्त हुआ और वित्तमंत्री गुलाम मुहम्मद को गवर्नर जनरल बनाया गया। लगफ टिकर

(Hugeh Tinker) के अनुसार "इस राजनैतिक चाल का उद्देश्य पूर्वी तथा पश्चिमी पाकिस्तान के हितों में सन्तुलन पैदा करना था। निजामोदीन एक बंगाली था, गुलाम मुहम्मद पंजाबी था।"[1] ख्वाजा निज़ामोदीन 18 मास तक प्रधानमन्त्री रहा। इस काल की सबसे बड़ी चेष्टा संविधान निर्माण का प्रयत्न था। संविधान बनाने के लिए एक मौलिक सिद्धान्त समिति (Basic Principles Committee) बनाई गई, जिसमें दिसम्बर, 1952 में अपनी रिपोर्ट दी। इस रिपोर्ट में यह सिफ़ारिश की गई "देश का मुखिया एक मुसलमान होना चाहिए जो कम से कम 5 ऐसे व्यक्तियों का बोर्ड नियुक्त करे, जो इस्लामिक कानूनों से परिचित हों, ताकि यह बोर्ड राज्य के प्रमुख अधिकारी को ऐसा परामर्श देते रहे जिससे नये कानून कुरान और सुन्ना के विरुद्ध न हों।"

किन्तु देश में वातावरण धर्माधंता के कारण बहुत बिगड़ता जा रहा था। पश्चिमी पाकिस्तान के मुख्य मंत्री मुमताज़ दोलताना के उकसने पर अहमदिओं के खिलाफ़ लाहौर में जबरदस्त आन्दोलन शुरु हो गया। जब स्थिति बहुत बिगड़ गई तो रक्षा सचिव (Defence Secretary) मेजर जनरल इसकन्दर मिर्ज़ा ने गर्वनर जनरल को सैना बुलाने का परामर्श दिया। इस पर गर्वनर जनरल ने मार्शल लॉ लागू कर दिया और 36 घंटों के अन्दर फौज ने लाहौर में अराजकता को समाप्त कर दिया। गर्वनर जनरल ने प्रधानमंत्री निज़ामोदीन को हटा दिया और एक बगांली युवक व्यापारी मुहम्मद अली बुगरा को नया प्रधानमंत्री नियुक्त किया। सितम्बर 1953 में मुहम्मद अली बुगरा ने संविधान सभा में पूर्व पश्चिम के झगड़ों को समाप्त करने के लिए एक नई योजना रखी जिसके अनुसार विधानपालिका में 300 सदस्यों की सिफ़ारिश की गई जिनमें 175 पूर्वी बगांल के सदस्य हों। इस योजना को किसी ने भी स्वीकार न किया। मार्च, 1954 में पश्चिमी बगांल के चुनावों में मुस्लिम लीग की करारी हार हुई और इस प्रकार स्थिति और भी बिगड़ती चली गई। 24 अक्तूबर 1954 को गर्वनर जनरल गुलाम मुहम्मद ने संविधान सभा भंग कर दी। लेकिन देश का वातावरण सुधार न सका। गर्वनर जनरल ने ऐसी स्थिति में पाकिस्तानी फ़ौज के मुख्या सैनापति जनरल मुहम्मद आयूब खां को सरकार सम्भालने का नियन्त्रण दिया। परन्तु उसने अस्वीकार कर दिया। इस पर मुहम्मद अली बुगरा को ही प्रधान मन्त्री रखा गया और उसके मन्त्रिमंडल में तीन मुख्य व्यक्ति मेजर जनरल इसकन्दर मिर्ज़ा, रक्षा मंत्री आयूब खां तथा वित्तमन्त्री मुहम्मद अली थे जिनका राजनीति से कोई सम्बन्ध नहीं था।

अप्रत्यक्ष चुनाव द्वारा एक कई संविधान सभा चुनी गई जिसमें 80 सदस्य थे। 40 पूर्वी पाकिस्तान के और 40 पश्चिमी पाकिस्तान के थे। 80 स्थानों में से 72 स्थान प्रांतीय विधानपालिकाओं द्वारा निर्वाचित किये गये और बाकी 8 अनुसूचित

1. Hugh, Tinker : op. cit...p. 75.

कबाईली क्षेत्रों के लिये गये। संविधान सभा की पहली बैठक 5 जुलाई 1955 को मरी (Murree) में हुई। इस सभा में किसी दल को बहुमत नहीं मिला था। लीग को 35, फ़ज़लडल्हक के सयुक्त मोर्चे को और सुरावर्दी की अवामी लीग को 12 स्थान प्राप्त हुए। मुस्लिम लीग ने चौधरी मुहम्मद अली को अपना नेता चुना। इस पर मुहम्मद अली नूरां ने त्यागपत्र दे दिया। इस राजनैतिक स्थिति से तंग आकर गर्वनर जनरल मेजर-जनरल इसकन्दर मिर्ज़ा को गर्वनरशिप सम्भाल दी और आप अलग हो गया। चौधरी मुहम्मद अली नया प्रधान मन्त्री चुना गया और उसके मन्त्रिमंडल में फ़जलडलसक, डा० खां साहब और पश्चिमी बगाल के नेता बी० के० दत्त शामिल हुए। यह मंत्रिमंडल एक वर्ष तक चला। फरवरी 1956 में संविधान सभा ने पाकिस्तान के इस्लामिक गणराज्य के संविधान को पास कर दिया।

सन् 1956 का संविधान

(The Constitution of 1956)

सन् 1956 का पाकिस्तानी संविधान आज केवल एक ऐतिहासक घटना है क्योंकि केवल 6 वर्ष बाद, अर्थात 1962 में इस संविधान के स्थान पर नया संविधान लागू किया गया। माईकल स्टूट (Michael Stewart) के शब्दों में "**भारत के संविधान की भांति यह संविधान एक ऐसी संविधान-सभा द्वारा बनाया गया था जिसके सदस्य ब्रिटिश राजनैतिक विचारों और अंग्रेजी राज्य के अनुभवों से प्रभावित थे। इस कारण भारत और पाकिस्तान के संविधान में कई समान विशेषताएं थी।** दोनों का संघीय ढांचा एक सा हैं, दोनों में मौलिक अधिकार तथा उनकी रक्षा के लिए सर्वोच्च न्यायालय की रचना की गई है, दोनों से ऐसे निर्देशक तत्व हैं जो भले ही कानूनी तौर पर लागू नहीं किये जा सकते परन्तु फिर भी प्रभावशाली है। **दोनों संविधानों में यह अधिकार तथा सिद्धान्त ब्रिटेन के स्वतन्त्रता तथा न्याय सम्बन्धी विचारों से गहरा सम्बन्ध रखते हैं और उनमें एक अर्ध-समाजवादी कल्याणकारी राज्य स्थापित करने की इच्छा प्रबल है।**"[1]

(1) **लिखित संविधान** (Written Constitution) :—सन् 1956 का पाकिस्तानी संविधान एक लिखित संविधान था। इसमें 234 अनुच्छेद तथा 6 अनुसूचियां थी। संविधान भारत के संविधान की तरह ही लिखा गया। परन्तु यह संविधान लचीला था। संविधान में संशोधन संघ की संसद साधारण कानून की तरह कर सकती थी। संविधान देश का सर्वोच्च कानून था।

(2) **लौकिक प्रभुसत्ता** (Popular Sovereignty) :—भारत, अमेरिका (U. S. A.) तथा जापान के संविधान की तरह यह संविधान प्रस्तावना (Preamble) से आरम्भ होता था जिसमें स्पष्ट रूप से यह कहा गया था कि पाकिस्तान के

1. Michael Stewart : "Modern Forms of Government"...p. 70.

लोग पाकिस्तान में इस्लामिक सिद्धान्तों के आधार पर सम्पूर्ण-प्रभुत्ता-सम्पन्न राज्य की स्थापना करते हैं लोगों की प्रमाणुशक्ति अल्लाह की अमानत है और नये पाकिस्तानी राज्य का उद्देश्य अल्लाह की इच्छा और इस्लामिक सिद्धान्तों के अनुसार नागरिकों में स्वतन्त्रता समानता, सहनशीलता तथा न्यायपूर्ण समाज का संचार करना है।

(3) **मौलिक अधिकार** (Fundamental Rights) :—भारतीय संविधान की भांति, पाकिस्तान के संविधान ने नागरिकों को विस्तृत मौलिक अधिकार प्रदान किये जिनकी सुरक्षा के लिए सर्वोच्च न्यायालय का भी निर्माण किया गया। इन अधिकारों में मुख्य अधिकार जीवन का अधिकार, समानता का अधिकार, भाषण, संघ बनाने तथा अभिव्यक्ति की स्वतन्त्रता, घूमने फिरने की स्वतन्त्रता, सम्पत्ति का अधिकार, शोषणा के विरुध अधिकार व्यवसाय अपनाने की स्वतन्त्रता तथा विद्या एवं सासंकृति के अधिकार थे। संविधान का अनुछेद 216 इस बात का स्पष्टीकरण करता था कि संविधान के भाग II (Part II) में दिये गए मौलिक अधिकारों के विरुद्ध कोई भी कानून अवैद्य होगा।

(4) **राज्य के नीति निर्देशक तत्व** (Directive Principles of state Policy) : - भारत तथा आयरलैंड के संविधानों की भांति पाकिस्तान के संविधान में राज्य के नीति निर्देशक तत्वों का उल्लेख किया गया था। इन उद्देश्यों को कानूनी रूप से लागू नहीं किया जा सकता था। इनका उद्देश्य पाकिस्तान में बनने वाली सरकारों का नैतिक मार्ग दर्शन था।

(5) **संघीय व्यवस्था** (Federal Principles) :—पाकिस्तान का यह संविधान भारत तथा कैनेडा के समान केन्द्र प्रधान संघ की स्थापना करता था। इसके दो मुख्य प्रांत पूर्वी तथा पश्चिमी पाकिस्तान थे जो सैंकड़ों मिलों की दूरी से अलग हैं। संविधान में संघीय सरकार तथा प्रांतों में भारत की तरह संघीय, प्रांतीय तथा समवर्ती सूचियों की व्यवस्था की गई। अविशेष शक्तियां (Residuary) प्रांतीय सरकारों को सौंपी गई।

(6) **सर्वोच्च न्यायालय** (Supreme Court) :—संविधान तथा संघीय व्यवस्था के लिए एक सर्वोच्च, स्वतंत्र, न्यायालय की रचना की गई। सर्वोच्च न्यायालय संसद द्वारा पास किए गए किसी भी ऐसे कानून संविधान का उल्लंघन करता हो।

(7) **संसदीय प्रणाली** (Parliamentary System) :—इस संविधान ने पाकिस्तान में संसदीय प्रणाली की सरकार की स्थापना की। संसद देश की सर्वोच्च विधायनी संस्था थी। इसका एक सदन था। लोकप्रिय सदन के 300 सदस्य थे, जिनका निर्वाचन प्रत्यक्ष, वयस्क मताधिकार द्वारा एकल निर्वाचन क्षेत्र प्रणाली से किया जाता था। 10 स्थान स्त्रियों के लिए सुरक्षित थे। पाकिस्तान के पूर्वी पश्चिमी भागों से बराबर बराबर (150 each) सदस्य चुने जाते थे। सदन की अवधि 5 वर्ष थी।

देश का प्रमुख अधिकारी राष्ट्रपति (President) था, जो अमेरिकन राष्ट्रपति की तरह निर्वाचक मंडल द्वारा अप्रत्यक्ष रीति से 5 वर्ष के लिए चुना था। निर्वाचक मंडल के सदस्य संघीय विधानपालिका तथा प्रान्तीय विधानपालिकाओं द्वारा ऐसे ढंग से चुने जाते थे जिसमें राज्यों के प्रतिनिधि जनसंख्या के अनुपात में चुने जाते थे। और संघीय विधानपालिका के सदस्य तथा राज्यों की सदस्यों की मत-संख्या बरावर रहती थी। राष्ट्रपति की स्थिति इंगलैंड की रानी से मिलती जुलती थी। वह देश का संवैधानिक मुखिया था। वह मन्त्रिमंडल के परामर्श से अपना काम करता था। मंत्रिमंडल विधानपालिका के प्रति ब्रिटिश मंत्रिमंडल की तरह उत्तरदायी था।

राष्ट्रपति को भारतीय राष्ट्रपति के समान विस्तृत संकटकालीन शक्तियें (Emergency powers) प्राप्त थी। राष्ट्रपति को महाभियोग (Impeachment) द्वारा हटाया जा सकता था।

राष्ट्रपति के साथ साथ उपराष्ट्रपति की भी व्यवस्था थी।

(8) इकहरी नागरिकता (Single Citizenship) :—भारतीय संविधान की भाँति पाकिस्तान के संविधान ने इकहरी नागरिकता की व्यवस्था नहीं की गई और अलग से प्रांतीय नागरिकता की व्यवस्था नहीं की गई थी। अमेरिका में दोहरी नागरिकता की व्यवस्था है।

संघ के प्रांतों में भी इसी प्रकार की शासन व्यवस्था थी।

संविधान लागू होने के वाद जनरल इसकन्दर मिर्जा पाकिस्तान के पहुले राष्ट्रपति बने। 12 सितम्बर, 1956 को सोरावर्दी पाकिस्तान का नया प्रधान मंत्री चुना गया। मार्च 1957 तक पाकिस्तान में स्थिति फिर विगड़ने लगी। इस पर डाक्टर खां साहब ने राष्ट्रपति को पश्चिमी पाकिस्तान में तथा समूचे पाकिस्तान में संविधान को समाप्त करने का परामर्श दिया। सोरावर्दी के वाद फ़िरोज खां नून को प्रधान मंत्री बनाया गया और स्थिति सधारने का प्रयत्न किया गया। परन्तु कुछ न हो सका। सन् 1958 के प्रारम्भ में खां साहब का कत्ल हो गया। बंगाल में भी आम दंगे फसाद शुरू हो गए। सिंध तथा पंजाब में भी स्थिति खराब हो गई। इस पर राष्ट्रपति इसकन्दर मिर्जा ने 7 अक्तूबर, 1957 को मार्शल लां लागू कर दी। केन्द्रीय तथा प्रान्तीय सरकारों को पदच्युत कर दिया गया। सभी राजनैतिक दलों को गैर कानून घोषित कर दिया गया। जनरल आयूब को मुख्य मार्शल ला अधिकारी नियुक्त किया गया और संविधान को स्थगित कर दिया गया।

इस घटना के केवल एक मास वाद सैनिक अधिकारियों ने राष्ट्रपति मिर्जा देश छोड़ने पर मजबूर कर दिया और जनरल आयूब ने राष्ट्रपति पद सम्भाल लिया। जनरल आयूब ने यह घोषणा की "मेरी सत्ता का स्रोत क्रांति हैं। संविधान या कानून नहीं।" (My authority is revolution: I have no sanction in Law or Constitution)"

फील्ड मार्शल आयूब खां की सैनिक सरकार ने सब से पहले सरकार में इकट्ठे हुए गंद को साफ करने की ओर ध्यान दिया। इस कार्यवाही का पाकिस्तान पर अच्छा प्रभाव पड़ा। वस्तुओं की कीमतें गिर गईं। दवा हुआ माल मंडियों में आ गया। जो आय कर लोगों ने वहुत समय से नहीं दिया था उसमें से 2500000 पौंड या 450000000 रुपए वसूल किए गये। सिंध के शरनार्थियों की स्थिति को भी सुधारा गया। वहुत से पुराने राजनैतिक नेताओं को सोरावर्दी भी शामिल थे कैद कर लिया गया। लोक सेवाओं में सुधार करने के लिए एक आयोग नियुक्त किया इसकी सिफारिश पर 1600 से अधिक भ्रष्ट कर्मचारियों को या तो हटा दिया गया या रिटायर होने के लिए विवश किया गया। विद्या तथा सांस्कृतिक जीवन में भी सुधार किए गए। संक्षेप में आयूब की सैनिक सरकार ने एक वर्ष के अन्दर अन्दर पाकिस्तान का नक्शा वदल दिया।

सुधारों के वाद फील्ड मार्शल आयूब खां ने देश में एक नई संवैधानिक योजना (Basic Democracy) के नाम से 27 अक्टूबर 1959 में शुरू की वहुत से लोगों ने शुरू शुरू में इस योजना की निन्दा की इस योजना के दो मुख्य आधार थे—प्रथम सारी योजना का आधार यूनियन सभा के नाम से एक स्थानीय संस्था थी जो लगभग 8 से हज़ार तक व्यक्तियों के लिए होती थी। इस मौलिक लोकतंत्र में दूसरा आधार, स्थानीय सरकार में दोहरे शासन को समाप्त करता थी जिसके आधार पर स्थानीय शासन के में मुख्य सेवायें विद्या, स्वास्थ्य इत्यादि कार्य केन्द्रीय अधिकारियों के पास होते थे। टिंकर (Hugh, Tinker) के अनुसार "मौलिक लोकतन्त्र योजना का उद्देश्य स्थानीय स्तर (local base) से राष्ट्रीय विकास था; सर्वोमुखी तथा विस्तृत था।"[1]

राष्ट्रपति आयूब ने अपने विचारों को ग्रामीण जनता में फैलाने के लिए एक खास रेलगाड़ी पाक जमूहरित स्पैशल (Democracy Express) नाम से बनवाई और सारे देश का दोरा किया। उसने जगह जगह पर किसानों के छोटे सम्मेलनों पर देश की मांग और मौलिक लोकतन्त्र योजना के विषय में, प्रचार किया। उसने लोगों से कहा कि वह सारे देश को सैना के समान सुसंगठित देखना चाहता है। दिसम्बर, 1959 और फरवरी 1960 के बीच नई मौलिक संस्थाओं के पहले चुनाव किए गए। सारे पाकिस्तान में 40000 सदस्य पूर्वी पाकिस्तान और 384057 पश्चिमी पाकिस्तान में, 1489 सदस्य कराची से चुने गए। 80000 नए सदस्यों में से 18000 सदस्य निर्विरोध चुने गये। जिन स्थानों पर मुकावला हुआ वहां पर लगभग 70% मतदाताओं ने मत डाले। पश्चिमी पाकिस्तान में 70% चुने जाने वाले सदस्य शिक्षित थे। परन्तु पूर्वी पाकिस्तान में शिक्षित सदस्यों की गिनती 98% थी। पश्चिमी पाकिस्तान ने इन यूनियन कोंसल में चुने गए अधिकांश व्यक्ति छोटे

1. Hugh Tinker : op. cit....p. 87.

दर्जे के जमीदार या अवकाश प्राप्त सैनिक अधिकारी थे।

मौलिक लोकतन्त्रामक संस्थाओं का पहला काम राष्ट्रपति आयूव खां में विश्वास प्रकट करना था। 95'6% सदस्यों ने विश्वास प्रस्ताव का समर्थन किया। इसके बाद राष्ट्रपति आयूव खां ने कानूनी रूप से अपने पद की शपथ ली और पाकिस्तान के लिए नया संविधान तैयार करने के लिए सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश मुहम्मद शहाबुद्दीन की अध्यक्षता में 10 सदस्यों का एक आयोग (Commission) नियुक्त किया। इस आयोग में 5 व्यक्ति पूर्वी पाकिस्तान और 5 व्यक्ति पश्चिमी पाकिस्तान से लिए गये।

आयोग ने सारे देश से संवैधानिक सुझाव को इकट्ठा किया। चौधरी मुहम्मद अली ने योजना की खुली निन्दा की और पुराने दलीय राजनीति को फिर से लागू करने की मांग की। सन् 1961 में इस आयोग ने नए संवैधनि की सिफ़ारिश की जिसमें पुरानी संसदीय सरकार तथा राष्ट्रपति आयूव के एक शक्तिशाली कार्यपालिका का समन्वय किया गया। नया संविधान मार्च, 1962 में देश पर लागू किया गया। इस संविधान का मुख्य उद्देश्य देश में स्थिर सरकार कायम करना था। राष्ट्रपति आयूव ने रेड़ियो पर राष्ट्र के नाम संदेश देते हुए दावा किया कि 'नये संविधान में लोगों को अपने शासकों को रखने और हटाने का पूरा अधिकार होगा"......उसने इस बात को स्वीकार किया किया कि "हमें बच्चों की तरह रूढ़ियों में विश्वास नहीं करना चाहिए और एसा नहीं समझना चाहिए कि (संसदीय प्रणाली) जैसी उत्तम प्रशासकीय प्रणाली को सफलता पूर्वक लागू कर सकते हैं। हम जानते हैं कि इसे लागू करने की हमारी पहली कोशिशें बेकार रहीं हैं।"[1]

1962 के संविधान की विशेषतायें

(Features of the Constitution of 1962)

पाकिस्तान के नवीन संविधान ने देश संसदीय अथवा अध्यक्षात्मक शासन-व्यवस्था को लागू नहीं किया था। यह एक अजीव अनुभव था, जिसे 'मौलिक लोकतन्त्रों' के आधार पर संगठित करने का प्रयत्न किया गया। देश के राष्ट्रपति (President) को अथाह तानाशही शक्तियां प्राप्त थीं। उनका समर्थन "लोकतंत्रीय स्थानीय संगठन करते थे। वास्तव में तानाशाही या सैनिक अधिनायकवाद को ईश्वर तथा लोकतन्त्र के नाम पर जनता पर लागू करने का प्रयत्न था, जिसकी सफलता किसी पुराने अनुभव के आधार पर सुसंगठित न होने पर विश्वासनीय नहीं थी। कुछ ही समय बाद पाकिस्तान की लोकतन्त्री तथा प्रगतिशील जनता ने लोकतंत्र की मांग शुरू कर दी। सन् 1965 के भारत आक्रमण की असफलता ने इसके

---

1. "...So don't let us kind ourselves and cling to cliches and assume that we are ready to work such a refined system knowing the failure of earlier attempts." (Ayub)

खोखला रूप को ऐसी ठेस पहुंचाई, जिस से यह कुछ दिन एक लूलेलंगड़े आदमी की तरह लड़खड़ाने के बाद गिर गया। और इसका अन्त भी सैनिक क्रान्ति और मार्शल लॉ ने 1956 की संसदीय सरकार की तरह हुआ। इस कारण आज इस संविधान का अध्ययन भी एक ऐतिहासिक घटना से अधिक कुछ नहीं है। यह एक लिखित संविधान था जिसने देश में संघीय व्यवस्था का निर्माण किया, परन्तु राष्ट्रपति को इतनी अधिक शक्तियां प्रदान की गई थीं, कि इसे अर्ध-संघव्यवस्था (quasi-federal) ही कहना उचित होगा। इस में 1956 के पाक संविधान की तरह लोगों को कोई मौलिक अधिकार भी प्रदान नहीं किये गए थे। इसकी कुछ विशेषतायें निम्नलिखित थीं।

1. प्रस्तावना (Preamble) :—भारत के संविधान की भान्ति पाकिस्तान का आयूब संविधान भी प्रस्तावना (Preamble) से आरम्भ होता है। सन् 1956 के संविधान को तरह प्रस्तावना में यह कहा गया है कि संसार में सारी शक्ति अल्लाह (Allah) की हैं, वही शक्ति स्रोत है, और जनता में निहित प्रभु-शक्ति उस की अमानत है। पाकिस्तान के प्रान्तों को इतनी स्वयता (autonomy) प्राप्त है, जितनी समूचे पाकिस्तान के हित अनुकूल है। पाकिस्तान की प्रतिनिधि सरकार इस्लामिक सिद्धान्तों के अनुसार देश में ऐसी व्यवस्था करेगी, जिसमें सभी नागरिकों स्वतन्त्रता, समानता, सहनशीलता तथा सामाजिक न्याय प्राप्त हो। पाकिस्तान में मुसलमान स्वतन्त्रता पूर्ण अपने जीवन को संतोषजनक ढंग से व्यतीत कर सकें तथा अल्पसंख्यक लोग (minorities) भी न्यायपूर्ण जीवन व्यतीत कर सकें। मनुष्य, अपने मौलिक अधिकारों, को पाकिस्तान के हित तथा लोक कल्याण को सामने रखते हुए उन का उपभोग कर सके। संविधान पाकिस्तान के न्याय विभाग या व्यवस्था को स्थापित करेगा। प्रस्तावना में यह भी कहा गया है कि संविधान फ़ील्ड मार्शल अयूब खां की, लोगों सम्मिति से, देन है।

2. गणतन्त्र राज्य (Republican state) :—संविधान पाकिस्तान में गणराज्य की व्यवस्था करता है। देश का सर्वोच्च अधिकारी, राष्ट्रपति, जनता द्वारा अप्रत्यक्ष रीति से चुना जाता है। इस में पूर्वी तथा पश्चिमी पाकिस्तान तथा अन्य इलाके, जो पाकिस्तान प्राप्त करेगा, शामिल है इसकी राजधानी 'इस्लामाबाद होगी, अत: पूर्वी पाकिस्तान में ढाका भी इसकी दूसरी राजधानी होगी।

3. कठोर संविधान (Rigid Constitution) :—पाकिस्तान का अयूब संविधान 1956 के संविधान के मुकाबले में अधिक कठोर था। इस की संशोधन क्रिया बहुत पेचीदा है; और राष्ट्रपति को महत्वपूर्ण स्थान प्राप्त है, संसार में इतनी शक्तियां किसी अन्य संवैधानिक सरकार में प्रमुख राज्य अधिकारी को प्राप्त नहीं है। सर्वप्रथम संशोधन बिल, जापान या अमेरिका की संशोधन क्रिया की तरह, पाकिस्तान की विधानपालिका (National Assembly) इसे 2/3 बहुमत से पास करती है। फिर इसे राष्ट्रपति की स्वीकृति के लिए भेजा जाता है। राष्ट्र-

पति इसे 30 दिन के अन्दर, यदि चाहे, तो रद्द कर सकता है या पुर्नविचार के लिए दुवारा सभा को भेज सकता है। यदि राष्ट्रपति के अस्वीकार करने पर संशोधन बिल को दुवारा 3/4 बहुमत से पास कर दे, तो राष्ट्रपति 10 दिन के अन्दर इसे लोकमतसंग्रह (Refrendum) के लिए लोगों के सामने रख सकता है। यदि लोग इसका समर्थन करे तो यह पास समझा जायेगा। अनुच्छेद 210 (Act 210) प्रान्तो की स्वयतता (autonomy) की रक्षा हेतु यह आदेश देता है, कि यदि किसी संशोधन को सम्बन्ध प्रान्तों के क्षेत्र से हो तो वह तभी पास किया जा सकता है, जब राज्यों की संविधानपालिकाओं का इसे समर्थन प्राप्त हो।

4. **कानून निर्माण सिद्धान्त** (Principles of Law-making) :—पाकिस्तान के नवीन संविधान कानून-निर्माण-सिद्धान्त तथा नीति निर्देशक तत्व भी हैं जिनमें निम्नलिखित बातों का उल्लेख है, जो विधान बनाने वाली प्रान्तीय तथा राष्ट्रीय विधानपालिकाओं का मार्ग दर्शन करते हैं।

(i) कोई भी कानून इस्लाम (Islam) के विरुद्ध नहीं होना चाहिए ;

(ii) सभी नागरिक कानून के लिए समान हैं, परन्तु उनकी समानता लोगों तथा देश के हित के विरुद्ध नहीं होनी चाहिए,

(iii) मनुष्य की मौलिक स्वतन्त्रताओं के अनुसार कानून होंगे। किन्तु इन स्वतन्त्रताओं का प्रयोग लोकहित तथा पाक सुरक्षा के अनुकूल होना चाहिए।

(iv) कानून नागरिकों की संघ बनाने के अधिकार, घूमने फिरने, व्यवसाय, धर्न की स्वतन्त्रता का उलंघन न करे। कानून मनुष्य के हेव्यस कार्पस (Habeas Corpus) अधिकार का भी उलंघन न करें।

(v) ये सिद्धान्त व्यक्तियों के शिक्षा प्राप्त करने जाति, लिंग, मत, रंग के भेदभाव के बिना राज्य सरकारी यह प्राप्त करने के अधिकार की भी रक्षा करते हैं।

5. **एक सदनीय विधानपालिका** (Unicameral Legislature)—पाकिस्तान का संविधान संघीय शासन-प्रणाली को लागू करता है, परन्तु भारत, रूस अमेरिका (U. S. A.) इत्यादि संघीय देशों के उलट एक सदनीय विधानपालिका की स्थापना करता है। पाकिस्तान की विधानपालिका को राष्ट्रीय सभा (National Assembly) कहते हैं और इसके 156 सदस्य हैं।

6. संघात्मक सरकार (Faderal Government) - सन् 1956 के संविधान की भांति अयूब संविधान भी पाकिस्तान में संघ प्रणाली को अपनाता है। संविधान लिखित है। तथा देश का सर्वेच्च कानून हैं। पूर्वी तथा पश्चिम पाकिस्तान दो राज्य हैं। संयुक्त राज्य अमेरिका (U. S. A.) के संविधान की भांति संविधान तीसरे शैडयुल में केवल केन्द्रीय या संघीय सरकार की ही शक्तियों का उल्लेख है। बाकी सब शक्तियां राज्यों के पास हैं। परन्तु भारत और कैनेडा के संविधान केन्द्रीय सरकार को विस्तृत शक्तियां प्रदान करता है, जिन का सम्बन्ध देश और व्यक्ति के सर्वमुखी

:सलिए पाकिस्तान संघ एक केन्द्र प्रधान अर्ध-संघात्मक (quasi federal)

7. अजीब शासन व्यवस्था (Strange new experiment in Government)—पाक संविधान देश में एक अजीब नवीन खिचड़ी शासन व्यवस्था कायम करता है। जिस में एक ओर अमेरिका के अध्यक्ष के समान पाक राष्ट्रपति को विशाल शक्तियाँ प्राप्त हैं, और दूसरी ओर संसदीय प्रणाली की भांति संसद तथा मन्त्रीमण्डल की भी व्यवस्था है। विधानपालिका और कार्यपालिका में परस्पर सम्बन्ध है। राष्ट्रपति और उसके मन्त्री राष्ट्रीय सभा की कार्यवाही में भाग ले सकते हैं। राष्ट्रपति को विधान शक्तियां मिली हुई है और उसे संकटकालीन शक्तियाँ भी प्राप्त हैं। राष्ट्रपति विधान पालिका द्वारा पास बिलों को रद्द कर सकता है और राष्ट्रीय सभा को ब्रिटिश प्रधान मन्त्री की तरह भंग कर सकता है।

8. इस्लामिक संस्था (Islamic Institution)—संविधान राष्ट्रपति को अधिकार देता है कि वह 5 से 12 व्यक्तियों की एक इस्लामी-सिद्धान्त परामर्श समिति (Advisory Council of Islamic Ideology) की स्थापना करे। वह उन में से एक को सभापति नियुक्त करे। इस सभा का काम सरकार को परामर्श देना है कि किस तरह सरकार इस्लाम में उन्नति कर सकता है। सभा के सदस्य तीन वर्ष तक के लिए चुने जाते हैं। संविधान की धारा न. 207 पाकिस्तान में इस्लाम की उन्नति और खोज के लिए एक अनुसन्धान संस्था की स्थापना भी करता है, जिसे (Islamic Research Institute) का नाम दिया गया है।

9. राष्ट्रीय भाषा (National language)—संविधान की धारा न० 215 उर्दू और बंगाल को पाकिस्तान की राष्ट्रभाषा घोषित करती है।

10. आडिटर-जनरल (Auditor-General)—पाक संविधान राष्ट्रपति को देश के लिए एक अडिटर-जनरल नियुक्त करने का अधिकार देता है, जिसका कार्य केन्द्रीय के खर्चे और आए का वार्षिक ब्योरा तैयार करना है।

निष्कर्श (Conclusion)—पाकिस्तान का अयूब संविधान देश में एक अजीब लोकतन्त्रीय तथा अलोकतन्त्रीय सरकार की रचना करता है, और जिसमें स्थान पर अधिनायकवाद की गंध आती है। शासन व्यवस्था में ब्रिटिश और संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधानों का प्रतिबिम्ब दिखाई देती है किन्तु इन शासन प्रणालियों का प्रयोग राष्ट्रपति की शक्ति को अत्याधिक बढ़ाने के लिए ही किया गया है। जहां इन प्रणालियों से इस कार्य में सहायता नहीं मिलती वहां भारत तथा कैनाडा (Canada) के संविधानों का भी आश्रय लिया गया है। संविधान पाकिस्तान में धर्मनिपक्ष राज्य की स्थापना नहीं करता।

Questions

1. Describe briefly the main features of the Pak. Constitution of 1956 and also account for the causes of its failure.
2. Describe briefly the salient features of the Pak. constitution of 1962.